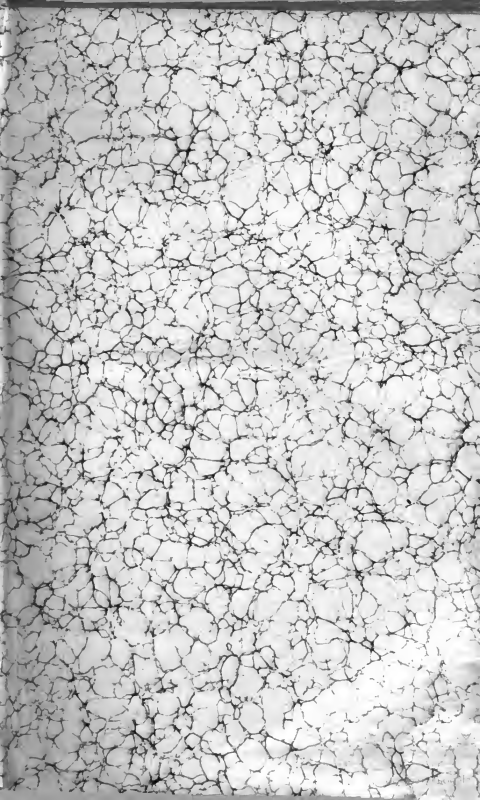
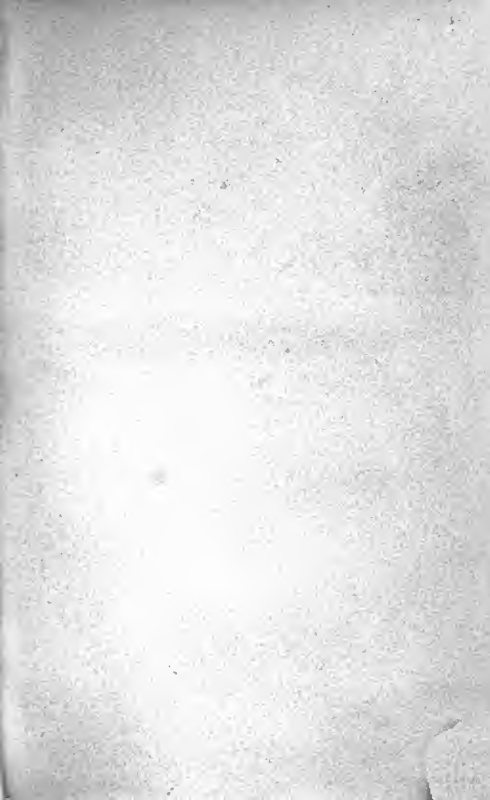




117 Z



SULL' ORDINAMENTO
DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.



SULL' ORDINAMENTO
DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SCRITTI

DI

MASSIMILIANO MARTINELLI

Deputato al Parlamento italiano.

VOLUME PRIMO.



FIRENZE.
FELICE LE MONNIER.

1863.



PREFAZIONE.

Non è oggimai fra noi chi non sia convinto della necessità di risolvere con deliberato e fermo consiglio i problemi più importanti della pubblica amministrazione, e di risolverli in modo conforme ai veri principii dell'ordine economico e costituzionale. Le ragioni della politica e della finanza si accordano nel confortare a prendere un indirizzo, il quale con argomenti validi e sicuri risponda al voto supremo di ricomporre la risorta nazione, con istituti liberi e civili, al concetto della sua unità e indipendenza.

Vano adunque sarebbe il disputare di ciò che fosse già entrato nella persuasione di tutti coloro, i quali si mostrano sinceramente devoti al bene e al decoro della patria comune. Ma la necessità di risolvere quei problemi, ai quali abbiamo accennato, accresce il debito di porli ad accurata disamina, di mettere a riscontro i fatti coi principii, e di trarre dalle premesse, per gradi contemperati e successivi, ma con animo franco ed aperto, le naturali e logiche conseguenze.

Fino dai primordi della nostra rigenerazione nazionale non pochi eletti ingegni si diedero a studiare intorno all'ordinamento che meglio potesse convenire ai popoli delle

italiche provincie chiamati con nuovi e maravigliosi destini, fra tante difficoltà opposte dalle antiche divisioni e dalla discrepanza delle leggi e delle consuetudini, a comporre una sola famiglia. Altri con pensiero più modesto, ma colla fiducia che si terrebbe conto del buon volere, si diede all'analisi degli elementi principali onde i problemi della pubblica amministrazione si compongono; e coll'indagarne l'indole, le condizioni ed i rapporti, si argomentava di rendere sempre più manifesto l'accordo da tenere fra le teorie generali ed astratte e le norme della loro applicazione.

Certo è che le quistioni del nostro ordinamento interno, quanto sono complesse per loro natura e pel loro intreccio, altrettanto semplici riescono allorché si facciano risalire ai principii dai quali derivano. Ai principii della libertà economica e del sistema rappresentativo debbono informarsi tutte le parti della pubblica amministrazione in un governo libero e civile, il quale sia riuscito a deporre il carico dei governi che lo precedettero con usi e con sistemi troppo discordanti e diversi.

Se l'abitudine non fosse talvolta più potente della logica e del senso comune, non sarebbe dato di comprendere come uomini di buona fede possano comportare in tempi di larghezze politiche le leggi che furono accomodate ai disegni di un assoluto imperio. Indi il mal vezzo delle ingerenze, delle concentrazioni e delle pedanterie governative inopportune o dannose, tiranniche o ridicole; indi il sacrificio del cittadino e delle particolari aggregazioni alla onnipotenza chimerica dello Stato; indi l'offesa del sentimento morale, il quale richiede che dal libero esercizio delle proprie facoltà e attribuzioni proceda il debito di rispondere degli effetti che ne procedano. Sappiamo bene che la libertà porta con se la cura e la sollecitudine di agire a proprio rischio e pericolo, ma non vogliamo credere che per andare sciolti da ogni cura e sollecitu-

dine si preferiscano i sistemi di un governo, il quale protetta o dia ad intendere di supplire coll' opera sua all' opera dei privati, dei comuni, delle provincie e di altre aggregazioni.

Non crediamo poi che certe tendenze soverchiatrici abbiano una scusa onesta e degna nel vieto costume di tenere i popoli a stretta e prolungata tutela, chiamandoli meno maturi all' esercizio di alcune franchigie pubbliche, quasiché i progressi della pubblica educazione non procedessero appunto dalla esperienza. Gli odiatori delle pubbliche libertà ragionano dirittamente negandole tutte, come gli amatori di esse ragionano a rovescio, innervando vanto delle libertà politiche e tenendo in sospetto, od in poca stima, le altre che si attengono al diritto economico ed amministrativo.

Negli Scritti, che pubblichiamo insieme raccolti in questo volume, è facile riscontrare l' impronta delle idee che siamo venuti poc' anzi significando. Poche parole ci occorre di spendere per ricordare come essi, in varie occasioni, colla forma o di articoli inseriti in Riviste o di opuscoli stampati separatamente, abbiano veduto a mano a mano la luce nel corso di questi primi anni del nostro rivolgimento politico e nazionale. Ora appariscono riordinati ed ampliati con quelle modificazioni ed aggiunte, le quali si rendevano più utili ed opportune a chiarire i termini dei problemi. Nel primo scritto si discorre del Governo e della Burocrazia secondo quei principii della scienza economica, ai quali si dovrebbe temperare la scienza o l' arte della pubblica amministrazione. Ripugnandosi dall' attribuire a colpa degli uomini quegli effetti, che derivano da errore e da vizio di sistema, si ripugna ancora dal presumere che alle invocate e necessarie riforme si metta mano senza che si tengano nel dovuto rispetto i diritti acquistati e gl' interessi legittimi.

Il secondo scritto è rivolto alla Riforma comunale e provinciale. Cominciando coll' esame dei temperamenti già proposti verso la fine del 1861, prende tosto ad accennare per quali rapporti la legge sui comuni e sulle provincie sia collegata con quelle del contenzioso amministrativo, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della istruzione, della beneficenza, delle pensioni, delle tasse dirette e dei dazi di consumo, delle riscossioni, della pulizia urbana e rurale, e della sicurezza pubblica.

Notando poscia le principali differenze che si riscontrano, ed in parte tuttavia si riscontrano nella legislazione degli antichi Stati d' Italia, trascorre a descrivere i sistemi di Francia, d' Inghilterra e di America, con un breve commento intorno alle ragioni storiche e legislative. Indi, posta a confronto la legge sarda con quella del Belgio, tratta delle deputazioni provinciali e dei consigli di prefettura per l'esercizio della tutela giuridica e della vigilanza economica, distinguendo i comuni, propriamente detti, dalle minori aggregazioni dei borghi e dei villaggi.

Non si comprende un vero ordinamento dei comuni e delle provincie senzachè siano risolti i problemi relativi all'ordinamento dei pubblici tributi. Quindi l'opportunità di svolgere con qualche ampiezza (la quale potrebbe sembrare soverchia in materia di minore importanza) gli argomenti accomodati a dimostrare la ragione ed i limiti delle imposte municipali e dei dazi di consumo, toccandosi ad un tempo non solo della necessità di una generale perequazione, ma anche de' suoi elementi e rapporti.

Le quistioni da risolvere pel vero ordinamento dei comuni e delle provincie meritavano di essere ricordate, quasi a modo di compendio, con qualche particolarità ed avvertenza. Ma il ricordo anche più rapido di quistioni tanto gravi e diverse, le quali essendo collegate strettamente fra loro non possono rimanere incerte e sospese, od essere sol-

tanto in parte risolte, richiama il pensiero alle difficoltà dei metodi legislativi e delle pratiche parlamentarie, ed a quei temperamenti e rimedi, i quali valgano ad accordare il rispetto delle guarentigie costituzionali col supremo bisogno di provvedere ad un sistema ordinato, armonico e compiuto di legislazione amministrativa, economica e civile. Chi vuole il fine e non vuole i mezzi corrispondenti cade nell' impotenza e nell' assurdo, e procede a ritroso di quelle istituzioni, delle quali offende la sostanza col rigore di alcune forme non accomodate alla condizione dei tempi, degli uomini e delle cose.

Il terzo scritto è indirizzato a considerare i rapporti delle Riforme legislative coll' amministrazione e colla finanza, confermando la ragione delle cause e degli effetti cogli esempi tratti dalle leggi e dai bilanci. Il primo problema da risolvere è sempre riposto nella unificazione e nel decentramento. È riposto nella unificazione, per rispondere al concetto della unità coll' armonia dei principii anzichè colla rigidezza delle forme. È riposto nel decentramento, per rispondere ai concetti non solo della unità, ma anche della libertà, e del buon governo.

Si è fatta non di rado una confusione quanto strana altrettanto pericolosa fra l' unificare e il concentrare, mostrandosi di credere che il desiderio della unificazione sarebbe soddisfatto per ciò che gli recava impedimento ed offesa. E non si è forse riflettuto abbastanza che tanto la vera unificazione quanto quella concentrazione, la quale si addice all' unità del reggimento pubblico, non potevano precedere le quistioni dell' ordinamento interno, ma dovevano conseguirlarne.

I rapidi avvenimenti non consentirono di avere un nuovo sistema, al quale si mettesse capo non già col rimuovere di questa o di quella legge (onde sarebbe ed è venuta una discordanza maggiore nei sistemi preesistenti), ma col ri-

durre i diversi sistemi all' accordo di un principio comune. Ora il tempo incalza, e gli indugi non avrebbero scusa. Le menti preparate e disposte a risolvere i problemi delle riforme legislative invocheranno per l'Italia risorta a nuova fortuna ben altre memorie da quelle che ne furono tramandate dagli esempi di una servile imitazione e di una lunga servitù.

L' indole di questo scritto richiedeva che l' argomento delle imposte non fosse toccato per incidenza, come si è fatto nello scritto relativo alla riforma dei comuni e delle provincie. Dalla varietà dei sistemi, che sono in vigore, si procede a svolgere il concetto dell' augurata perequazione. Le due tasse dirette sulla proprietà stabile e sulla ricchezza mobile o sono nella sostanza e nell' effetto una tassa sulla rendita, o non possono avere il pregio di soddisfare al principio della maggiore possibile proporzione.

Sta bene che per non mettere alla ventura gl' interessi del pubblico tesoro si chieda con giudizio equo e discreto una somma determinata a quelle due sorgenti di rendita. Ma sta bene ancora che, posto il fondamento di quella somma ripartita con norme, le quali (per quanto si rendano comportabili colla equità e colla discrezione del giudizio) non potranno riuscire adeguate a sufficienza, le quote successive col ragguaglio di un tanto per cento conducano a raggiungere un termine comune di proporzione e di conseguente perequazione. E siccome questa non va senza di quella, ed è da prevenire il pericolo degli indugi, delle illusioni e degli arbitrii, così quanto sarà necessario un metodo facile e spedito per le verificazioni, pei ricorsi e pei giudizi, altrettanto sarà utile la cooperazione dei comuni e delle provincie partecipando collo Stato ai prodotti maggiori che si ritrarrebbero dal sistema della *quotità* aggiunto al sistema dei *contingenti*.

Dalle tasse principali e dirette il discorso si volge alle-

tasce accessorie e suppletive dei contratti e delle eredità, dei monopoli e del consumo, e si chiude col ricordare le principali riforme richieste nell'amministrazione e nella finanza.

Ad altro volume dobbiamo riserbare gli scritti che trattano del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, dei Beni dello Stato e dei Corpi morali, delle Istituzioni di credito e di altre simili materie. L'autore non ha avuto e non poteva avere in animo di comporre un trattato scientifico di amministrazione, di economia e di finanza. Ma non meno opportuno sembrerà per questo il disegno di raccogliere insieme quei problemi, ai quali vuolsi soprattutto indirizzare uno studio pratico, affinchè alla bontà dei principii corrisponda la bontà dell'applicazione, se è vero (come crediamo) che i problemi dell'ordine amministrativo abbiano per l'Italia un'importanza politica e nazionale.



DEL GOVERNO E DELLA BUROCRAZIA.

La burocrazia (si condoni lo strano vocabolo alla cosa significata) è per lo più in ragione delle ingerenze del governo, le quali col loro soverchiare facendo contrasto agli incrementi economici, civili e politici, riescono a danno ed offesa della dignità morale di un popolo e delle sue libertà e franchigie. Ma l'unità di uno stato, essendo argomento indispensabile della sua costituzione e della sua esistenza, richiede che nel governo, delegato a rappresentarlo, si raccolgano certe attribuzioni coi mezzi accomodati a renderne l'effetto utile e sicuro.

Unità non è sinonimo di unificazione, e molto meno poi di concentrazione. L'unità vera svolge il suo indirizzo dal centro alla circonferenza rispettando la libera iniziativa degli individui e delle minori aggregazioni. L'esagerata unificazione, guardando alle apparenze, nuoce alla sostanza; rende più difficile il cammino verso un'unità armonica e perfetta, la quale naturalmente risiede nell'accordo delle parti col tutto; commuove gli animi a dispetto od a rancori facendo violenza agli istinti, alle tradizioni, agli usi ed ai costumi; e mentre presume di vincere in nome della eguaglianza, comprime gli impulsi della libertà e conculca i diritti della giustizia.

Vi ha una specie di concentrazione che è compagna fedele, conseguenza logica, e valido ed augurato presidio di quella unità armonica e perfetta, la quale non può avere nemici veri fra coloro che tengano in pregio ed in amore la conservazione e la grandezza della patria comune. Ma vi ha un'altra specie

di concentrazione, chiamata centralizzazione alla francese, la quale dalla conferenza richiamando al centro gli spiriti della vita, ne tramanda poi il moto dal centro alla conferenza con lenta e ineguale misura. L'esempio di Francia, per quanto fosse giustificato da condizioni storiche e politiche, delle quali l'esperienza ha reso documento solenne, non quadrebbe punto per uno stato, il quale dalla storia, dalla politica e dalla natura degli uomini e delle cose sia collocato in condizioni affatto diverse ed opposte. La qualità dei tempi e degli eventi entra pure a comporre un problema, del quale non sarebbe forse troppo facile il venire dicendo quanta parte sia rimasta tronca fra noi e quanta rimanga da sciogliere.

Le circostanze non sono state finora per noi propizie agli studi gravi e pacati; nè certi studi si fanno con profitto senza un esame comparativo di elementi raccolti con imparzialità ed accuratezza. E come ad un uomo di sano intelletto non cade in pensiero d'innalzare un edificio, se prima non ne abbia delineate le parti in modo corrispondente all'uso ed al fine, così non sarebbe secondo ragione il procedere innanzi nell'opera legislativa, qualora non fossero ancora posti quei principii, ai quali si debba informare un sistema ben ordinato e compiuto in guisa che dalle premesse sia poi lecito dedurre le più naturali e logiche conseguenze.

Oltrechè le circostanze non furono ancora propizie, i metodi, se non riuscivano ad aggravarne, non riescono certo a toglierne ed a menomarne le difficoltà. E la questione dei metodi nel procedimento legislativo è d'importanza tanto maggiore, quanto più numerose e nuove e preoccupate da più forti e diverse cure sieno quelle assemblee che vengono convocate a discutere e deliberare. Nondimeno la discussione dei principii si diparte per lunga via dalla discussione delle particolarità; cosa facile per avventura ad essere colle parole significata, ma troppo meno facile certamente ad essere recata in atto. Ond'è che fra tante difficoltà, le quali s'incontrano nell'opera di ricomporre e di compiere la nostra nazionale famiglia, avvi pur questa di rintracciare un metodo, il quale renda possibile ciò di cui mai non accade di fare esperimento nella storia delle nazioni, vale a dire di prov-

vedere ad un ordinamento legislativo ed amministrativo ordinato e compiuto, conciliandosi il beneficio delle libere discussioni col beneficio di effetti non discordanti e lontani. La differenza fra un ordinamento temporaneo, soggetto a revisione ed a conferma, ed un ordinamento normale e definitivo, potrebbe pure venire in acconcio; ma in ogni modo non sarebbe nemmeno per ciò preclusa o da precludere la via alla discussione di quei principii fuori dei quali si divagherebbe a caso ed alla cieca.

Queste ed altre simili considerazioni ci corsero più volte per la mente ripensando alla natura ed alla forza delle cose, contro le quali, anche nel disegno e nell'opera del nostro ordinamento interno, ora accade di lottare alla volontà degli uomini con fortuna più o mena diversa. Ed alla mente ci corsero di nuovo quando ci prese vaghezza di offerire alla altrui meditazione le ultime pagine del libro che l'illustre pubblicista, Stuart Mill, intitolava *La Libertà*. Recando tradotte quelle pagine con discreta larghezza adempiamo un ufficio modesto ma non ingrato, riservandoci di soggiungere nuove parole per dare opportunità a nuove meditazioni.

Ecco intanto come il celebre scrittore inglese entra a parlare della ingerenza governativa, notando quelle principali obiezioni che ad essa si fanno, anche qualora i diritti della libertà non ne rimangono impediti ed offesi, se fosse possibile che a detrimento della libertà e dei progressi intellettuali e morali, civili e politici, che ne derivano, non ridondasse una soverchia e inopportuna o non giustificata ingerenza governativa.

« Le obiezioni fatte alla ingerenza del governo, quand'anche questa ingerenza non riesca a violare la libertà, possono essere di tre sorta. Si può dire, innanzi tutto che la cosa da farsi sarà probabilmente meglio fatta dagli individui di quello che sia dal governo. Parlandosi in generale non v'ha alcuno, il quale per condurre un'affare, o per decidere come o da chi debba esser condotto, sia più atto di coloro che vi sono interessati personalmente. Questo principio condanna l'ingerenza, altre volte tanto comune, delle leggi e degli agenti governativi nelle operazioni ordinarie della industria.

Ma questa parte dell'argomento è stata svolta abbastanza nelle opere di pubblica economia e non ha un rapporto particolare coi principii ora esposti.

« La seconda obbiezione si collega più strettamente col nostro subbietto. In moltissimi casi, quantunque il numero medio degli uomini non possa fare una cosa tanto bene, quanto la farebbero gli agenti del governo, nondimeno è desiderabile che quella cosa si compia dagli individui più tosto che dal governo. Si ha per tal guisa un modo di provvedere alla loro educazione intellettuale, di fortificare le loro facoltà attive, di esercitare il loro giudizio, e di porgere ad essi una conoscenza famigliare degli oggetti coi quali abbiano perciò a mettersi alle prove. Questa è la principale, ma non unica cagione, onde si raccomandano le istituzioni municipali e locali libere e popolari, e le istituzioni industriali e filantropiche dirette da volontarie associazioni. Codeste non sono veramente quistioni di libertà, o hanno con essa un rapporto lontano; ma sono quistioni di progresso intellettuale ed operativo.

« Qui non occorre insistere sulla utilità che somiglianti istituzioni ed associazioni hanno per rispetto alla educazione nazionale; ma esse in verità concorrono a formare l'educazione propria di un cittadino, e la parte pratica della educazione politica di un popolo libero. Per esse l'uomo è tolto da quella stretta cerchia, nella quale lo terrebbe racchiuso la cura esclusiva di sé e de' suoi; per esse si avvezza a comprendere ed a trattare interessi di un ordine collettivo; per esse prende abitudine ad operare per considerazioni pubbliche o pressochè pubbliche, e ad informare la sua condotta a motivi, i quali lo avvicinano agli altri uomini invece di allontanarlo. Senza questi costumi e queste facoltà non si può nè avere nè conservare una costituzione libera, come troppo spesso lo prova la natura transitoria della libertà politica laddove questa non riposa sopra una base sufficiente di libertà locale.

« La direzione degli affari locali affidata ad amministrazioni locali, e la direzione delle grandi imprese industriali affidata a coloro, i quali vi concorrono del proprio, si rac-

comandano ancora per tutti i vantaggi che procedono dallo svolgimento dell'individuo e dalla diversità dei metodi nell'operare. Le operazioni del governo tendono dappertutto ad una assoluta uniformità, mentre all'incontro dalle volontarie associazioni si fanno esperienze di una varietà incessante e indefinita. Il governo può essere utile come depositario centrale e distributore attivo della esperienza che risulti da quelle prove numerose; può essere utile agevolando la via ad approfittare delle prove altrui, anzichè negando qualunque tolleranza alle prove non sue.

« L'ultima e più potente ragione per restringere l'ingerenza del governo è riposta nell'estremo danno che ne arreca il potere accresciuto senza necessità. Qualunque nuova funzione aggiunta alle precedenti ne accresce gl'influssi coi timori e colle speranze, e trasforma sempre più la parte attiva od ambiziosa del pubblico in una parte dipendente dal governo, o da quelle consorterie le quali aspirino a prendere in mano il governo. Se le strade ordinarie, le strade ferrate, le banche, le società di assicurazione, le università e gl'istituti di beneficenza fossero oggetto di governo; se le istituzioni municipali ed i consigli locali con tutte le loro attribuzioni si convertissero in altrettanti compartimenti dell'amministrazione centrale; se gl'impiegati di tutte queste diverse imprese fossero nominati e pagati dal governo, e attendessero dal governo il loro avanzamento, tutta la libertà della stampa e di una legislatura popolarmente costituita non impedirebbe che l'Inghilterra, o qualunque altra nazione, fosse libera di solo nome. E più il congegno amministrativo sarebbe ordinato con accortezza e con efficacia, e meglio sarebbero disposte le cose per avere le mani e le teste più appropriate al suo esercizio..... più il male sarebbe grande.

« In Inghilterra si è, non ha guari, proposto di scegliere a concorso gl'impiegati civili del governo affine di procurarsi gli uomini più intelligenti ed istruiti, e molto si è detto e molto si è scritto pro e contro. Fra gli argomenti allegati dagli avversari uno è questo, cioè che la condizione dell'impiegato del governo non ha tali attrattive co' suoi emolumenti e per la sua importanza da confortare gli uomini di più eletto

ingegno, i quali avranno sempre modo di trarre un migliore partito o dalle professioni liberali o da altri pubblici servigi.

« Non saremmo stati sorpresi se questo argomento si fosse messo innanzi dai partigiani della proposta rispondendo alla principale obbiezione che si potesse fare. Ma è molto strano che venga appunto dagli avversari della proposta medesima. Ciò che si adduce come una difficoltà è una guaren-
tiglia del sistema posto in quistione. Ed in vero, se il governo potesse attirare al suo servizio tutti i migliori intelletti del paese, una proposta, la quale potesse condurre a quel risultato, dovrebbe ispirare una certa inquietudine. Se tutte le faccende di una società, che richiede una organizzazione concertata informandosi a concetti larghi e comprensivi, fossero nelle mani dello stato, e se tutti gl'impieghi governativi fossero distribuiti fra gli uomini più capaci, ne avverrebbe che qualunque coltura dello spirito e qualunque intelligenza pratica (eccettuandosi la parte puramente speculativa) sarebbe concentrata in una numerosa burocrazia. Il resto della comunanza civile ogni cosa dovrebbe attendere da questa burocrazia, perfino l'indirizzo e l'impulso delle moltitudini e l'avanzamento degli uomini d'intelletto e di cuore. L'essere ammesso nelle file della burocrazia ed il levarsi in grado nella medesima sarebbero i soli obbietti dell'altrui ambizione.

« Sotto un regime di tal fatta non solo il pubblico è incapace di criticare o di moderare i procedimenti della burocrazia; ma perfino, se le vicende delle istituzioni dispotiche od il progresso naturale delle istituzioni popolari offerissero al paese un capo riformatore, o parecchi riformatori, nessuna riforma sarebbe dato di compiere qualora fosse contraria agli interessi della burocrazia. Tale si è appunto la condizione infelice dell'impero russo, come ne rendono testimonianza i racconti di coloro che hanno potuto osservarlo. Lo stesso autocrata è impotente contro la congrua burocratica, e s'egli può mandare in Siberia alcuno degli addetti, non può certo governare senza di essi o contro la loro volontà, giacchè è in loro balia di opporre un tacito vetò agli ordini tutti, astenendosi semplicemente dall'eseguirli.

« In paesi, nei quali la civiltà sia più progredita e di spiriti più irrequieti, il pubblico accostumato ad attendere che il governo faccia tutto per lui, od almeno a nulla fare senz'chè il governo non gliene abbia concesso il permesso, e indicate perfino le norme del procedimento, il pubblico è naturalmente inclinato ad attribuire a colpa del governo tutto ciò che avvenga di sinistro. E se un giorno perde la pazienza, insorge contro il governo e compie una rivoluzione. Quindi uno s'impadronisce del trono, acconsentendo o no la nazione, dà i suoi ordini alla burocrazia; e tutte va innanzi presso a poco come prima, stando ferma la burocrazia, e non trovandosi alcuno in nerbo da prenderne il luogo.

« Molto diverso è lo spettacolo offerto da un popolo che abbia l'abitudine di fare da sè medesimo i propri affari. In Francia, dove una parte assai numerosa della nazione ha servito nell'esercito, nel quale molti uomini hanno almeno ottenuto il grado di sottufficiali, in tutte le insurrezioni popolari s'incontrano non pochi, i quali sono atti a prendere il comando ed a mettere improvvisamente in ordine tanto che basti per una fazione armata. Gli Americani sono negli affari civili ciò che sono i Francesi negli affari militari. Fate che manchi ai primi il loro governo, ed essi ve ne metteranno uno in pronto ad un tratto, provvedendo alle faccende pubbliche con un grado sufficiente d'intelligenza, di ordine e di risolutezza. Così dovrebbe essere qualunque popolo libero, e tale essendo sarebbe sicuro di mantenersi libero e non si renderebbe mai schiavo di alcun uomo o di alcun consorzio di uomini per la ragione che essi soli sapessero contenere e maneggiare le redini dell'amministrazione centrale. Nessuna burocrazia può sperare di costringere quel popolo a fare od a subire ciò che non gli vada a talento. Ma dove la burocrazia fa tutto, nulla si può fare di ciò a cui essa sia veramente ostile.

« L'ordinamento di tali paesi è come il complesso della esperienza e dell'abilità pratica della nazione costituita in un corpo disciplinato preposto al governo degli altri. Quanto più quell'ordinamento è perfetto in sè medesimo e quanto meglio riesce nel trarre a sè e nel formare per sè tutti

gl'ingegni della comunanza, tanto più compiuta si rende la servitù del pubblico, compresi i ministri e seguaci della burocrazia. I governanti non sono meno schiavi della loro organizzazione e della loro disciplina di quello che i governati sieno schiavi dei governanti. Un mandarino cinese è ministro e schiavo del dispotismo com'è il più umile coltivatore della terra. Un gesuita è con tutto il rigore del termine lo schiavo del suo ordine, quantunque l'ordine stesso esista pel potere collettivo e per l'importanza di coloro che lo compongono.

« Non è poi da porre in dimenticanza che il concentrare tutti gli ingegni elevati del paese nelle istituzioni governative, presto o tardi si renderebbe funesto all'attività ed ai progressi della intelligenza, con danno delle istituzioni medesime. Una aggregazione ufficiale, legata com'è in tutte le sue parti, e seguendo (come fa) un sistema, il quale al pari di tutti i sistemi procede quasi sempre da regole fisse, è sempre esposta ad addormentarsi nelle sue indolenti consuetudini. O veramente, se esce talvolta da questa eterna cerchia, ne è indotta e quasi commossa da un primo lampo di qualche idea che abbia appena balenato nella mente di alcuno fra' suoi maggiori. Perchè sia posto riparo a queste tendenze che tanto si stringono fra loro, quantunque sembrino divise ed opposte, e perchè tutti gl'ingegni raccolti nelle regioni governative si tengano in una certa altezza, fa di mestieri che sieno esposti ad una critica esterna, abile e attiva. Quindi la necessità che gl'ingegni si formino anche fuori degli involuppi dello stato colle occasioni e colla esperienza che si convengono per giudicare rettamente dei grandi negozi. Se noi vogliamo possedere in perpetuo un corpo di uomini sperimentati, il quale sia acconcio a rendere un buon servizio, e soprattutto sia accomodato a promuovere il progresso e disposto ad accettarlo, se noi non vogliamo che la nostra burocrazia degeneri in una vera *pedantocrazia*, occorre che a questo corpo non si rimettano tutte le occupazioni, dalle quali prendono vigore e coltura le facoltà necessarie al governo dell'umana famiglia.

« Una quistione delle più difficili e complicate nell'arte

del governo è riposta nel sapere dove abbiano principio questi mali tanto temibili per la libertà e pel progresso umano, o piuttosto dove comincino a soverchiare quel bene che dalle forze libere della società coll'indirizzo dei loro capi riconosciuti abbiamo ragione di riprometterci. Ed in quella quistione è pure racchiuso il problema di assicurare, per quanto sia possibile, i vantaggi di una concentrazione politica e intellettuale, senzachè si distorni nella carriera degli uffici governativi una parte troppo grande dell'attività generale. Una simile quistione non comporta regole assolute, collegandosi con molte particolarità e dovendosi tener conto di considerazioni quanto numerose altrettanto diverse. Ma io credo che nell'atto pratico il principio di salute, il tipo ideale da tenersi dinanzi al pensiero, il criterio per giudicare degli argomenti proposti a vincere le difficoltà può essere colla formola seguente significato: la più grande distribuzione del potere compatibile colla ingerenza utile del medesimo, e la più grande raccolta possibile d'informazioni diffuse, per quanto sia possibile, dal centro alla circonferenza.

« Così nell'amministrazione municipale si dovrebbero, come appunto si fa negli Stati della nuova Inghilterra, ripartire accuratamente fra diversi ufficiali scelti nei luoghi quelle incombenze che meglio non giovasse di lasciare in arbitrio degli interessati. Ma oltre a ciò per qualunque scompartimento di affari locali vi dovrebbe essere una sovrintendenza centrale che fosse come un ramo del governo generale. Essa raccoglierebbe come in un centro quella varietà d'informazioni e di esperienze che sarebbe dato di ritrarre e dalla direzione degli affari pubblici nei luoghi diversi, e dagli esempi degli altri stati e dai principii generali della scienza politica. Questo magistrato centrale avrebbe diritto di conoscere tutto ciò che si fa, ed avrebbe debito speciale di procacciare che l'esperienza compiuta in un luogo si rendesse utile in altri.

« Un simile magistrato essendo superiore agli angusti consigli ed ai pregiudizi meschini di una località, per l'altezza del suo grado e per l'ampia sfera delle sue attribuzioni, il suo avviso avrebbe naturalmente molta autorità. Ma

il suo potere capitale dovrebbe, secondo me, essere limitato a costringere gli ufficiali del luogo a seguire le leggi stabilite dal loro governo. In quanto a ciò che non fosse preveduto dalle regole generali, quei delegati dovrebbero potersi rimettere al proprio giudizio rispondendone ai loro committenti. Della violazione delle regole generali risponderebbero verso la legge, e le regole stesse sarebbero poste dalla legislatura. L'autorità centrale amministrativa veglierebbe alla loro esecuzione, e se l'esecuzione non corrispondesse al concetto, l'autorità ne farebbe richiamo, secondo i casi, o a tribunali per imporre la legge o al corpo dei committenti per revocare un delegato che non avrebbe eseguita la legge uniformandosi allo spirito di essa. Tale è presso a poco la vigilanza centrale che l'ufficio della legge dei poveri in Inghilterra è chiamato ad esercitare sull'amministrazione della tassa dei poveri per tutto lo stato.

« Qualche usurpazione di potere che da quell'ufficio si fosse commessa sarebbe stata giusta e necessaria per togliere dalla radice abusi inveterati in una materia tanto stretta coll'interesse non solo delle particolari aggregazioni, ma ben anche dell'intera comunanza. In effetto nessuna località ha diritto di trasformarsi colla sua cattiva amministrazione in un semenzaio di miserie, le quali necessariamente si espandono nelle altre località con detrimento della condizione morale e fisica di tutta la classe laboriosa. I poteri di coazione amministrativa e di legislazione subordinata, che sono posseduti dall'ufficio della legge dei poveri, e che sono da esso molto debolmente esercitati, avuto riguardo all'indirizzo della pubblica opinione su questo proposito, per quanto sieno giustificati, trattandosi di un interesse nazionale di prim'ordine, sarebbero del tutto fuori di luogo qualora si trattasse di vigilare ad interessi veramente locali. Ma un magistrato centrale d'informazione e d'istruzione per tutte le località sarebbe egualmente prezioso in tutti i compartimenti della pubblica amministrazione.

« Un governo non può avere troppo di questa specie di autorità che non arreca impaccio; ma porge stimolo ed aiuto all'esercizio ed allo svolgimento delle facoltà individuali. Il

male comincia quando, invece di risvegliare l'attività e le forze degli individui e dei corpi collettivi, il governo sostituisce alla loro la propria attività, e quando invece d'istruirli, consigliarli ed occorrendo denunciarli ai tribunali, li sottomette e gli inebolisce al lavoro, o impone ad essi direi quasi di scomparire, mettendosi nel loro luogo per compiere le loro faccende. Il valore di uno stato alla fine è il valore degli individui, dei quali si compone; ed uno stato il quale preferisca alla espansione ed alla elevatezza intellettuale degli individui una sembianza di abilità amministrativa nei singoli e minuti affari; uno stato il quale impiccolisca gli uomini affinchè si convertano per lui in docili strumenti dei suoi progetti (per quanto sieno benefici) si accorgerà che grandi cose non si possono fare con uomini di piccola levatura, e che la perfezione dei congegni, alla quale ha tanto sacrificato, riuscirà a non recargli più alcun servizio per mancanza di quella vigoria vitale che gli piace di proscrivere coll'intento di rendere più facile il moto della macchina amministrativa. »

Abbiamo compiuto il nostro ufficio di traduttori, ed ora non presumeremo di spaziare in larghi commenti. Non tutte le cose accennate dal pubblicista inglese perfettamente si attagliano alle nostre condizioni e circostanze, ma le verità contenute nel suo discorso sono tanto più degne di essere meditate, quanto maggiore è il pericolo che sotto le forme della nuova libertà si possano nascondere e perpetuare gli usi dell'antica servitù.

Chi volesse rimontare alla ragione dei principii ricorderebbe forse come non sia da confondere il governo collo stato, nè lo stato colla umana società. Ricorderebbe forse come l'individuo, la famiglia ed altre aggregazioni abbiano diritti che l'umana società, lo stato ed il governo hanno ufficio di rispettare e di proteggere, ma non hanno arbitrio di menomare e di offendere. Noi ci atterremo strettamente al tema proposto, ed accettando la distinzione fra lo stato ed il governo, accettiamo pure la distinzione fra le ingerenze legislative e le operative. Ma tanto le une quanto le altre debbono essere entro a certi limiti contenute per non impedire

ed inceppare l'esercizio di quei diritti che appartengono all'individuo, alla famiglia ed all'intero consorzio civile.

Non è possibile il determinare anticipatamente, e per modo assoluto, entro a quali confini rimangano circoscritte le vere e naturali attribuzioni dello stato e del governo. Dalle teorie generali ed astratte il problema è necessariamente rivolto alla pratica applicazione, per la quale non sarebbe lecito di porre in non cale le condizioni dei luoghi e dei tempi, dei bisogni e dei costumi, del grado di civiltà e di progresso, dello svolgimento economico e politico, senzachè s'intenda con ciò di fare contrasto alla natura ed alla forza delle cose mentre nè manco s'intende di fare contrasto all'ordine ed alla ragione dei principii surriferiti.

Chi fosse pago di affermare che l'ingerenza dello stato e del governo è riposta nella tutela della sicurezza interna ed esterna non direbbe poco, ma non direbbe abbastanza. Non direbbe poco perchè in quella ingerenza si comprenderebbe il potere di dettar leggi, di curarne l'esecuzione col giudizio dei magistrati e collo strumento della forza pubblica, di assoldare eserciti, di mantenere rapporti diplomatici e di levare imposte. Non direbbe abbastanza perchè non risponderebbe al bisogno di quei servigi pubblici, i quali sono argomento e presidio di pubblica utilità e di progresso economico, civile e politico.

Persuasi e convinti di questa verità alcuni maestri della scienza già insegnarono che l'ingerenza dello stato si estenderebbe ancora a quelle imprese, alle quali non avessero meglio potuto, saputo o voluto provvedere i privati cittadini o le volontarie associazioni. Per tal guisa il problema non è sciolto, ma viene rimesso all'interpretazione di chi può essere tentato ad interpretarlo secondo le proprie tendenze, le proprie abitudini o le proprie idee preconcepite; e non si farebbe torto ad alcuno dubitandosi che qualunque burocrazia sia sempre e di buon grado disposta a riconoscere e confessare che i governati vogliano, sappiano e possano far meglio dei governanti. Di più una certa forza d'inerzia porrebbe ritegno a questi nel cedere ed a quelli nel rivendicare le prerogative, rese meno opportune o meno legittime per l'auto-

rità e per l'ingerenza dello stato dal corso dei tempi e degli eventi. E la buona fede di tutti può rendersi tanto più manifesta e certa quanto più facile è l'aggirarsi entro a quel circolo vizioso, del quale la pessima fede dei governi dispotici ebbe sempre in costume di abusare. Quei governi dispotici, dopo avere tenute compresse la libera intelligenza, la libera attività ed iniziativa dei loro popoli, aggiungevano al danno l'insulto scusandosi di ogni negata libertà col dire che quei popoli non erano a libertà maturi. Il sofisma trasportato dal sistema politico nel sistema amministrativo non cessa di essere sofisma; ed ogni confronto sarebbe a carico dei governi liberamente costituiti, i quali rinnegassero le conseguenze di quei principii che dai governi tirannici si ripudiavano col ripudiarne ad un tempo le necessarie conseguenze.

I veri servigi pubblici che appartengono allo stato e che lo stato ha non solo il diritto, ma anche il dovere di adempiere, non possono essere cagione d'incertezza o di controversia quando si pensi che lo stato non offende il diritto e l'aspettativa di alcuno nell'imprenderli, ma offenderebbe l'interesse e l'aspettativa comune nel trascurarli. Tali sono, oltre a quelli che si riferiscono alla tutela della proprietà e delle persone ed all'amministrazione della giustizia, i servigi relativi alle monete, ai pesi ed alle misure, alle poste ed ai telegrafi, e ad altre opere ed istituzioni di pubblica utilità. Ma con queste ultime parole noi ricadremmo nel vago se non ci fosse dato di mettere in chiaro quel significato che crediamo di dovere od almeno di potere ad esse attribuire. Per le opere di pubblica utilità il dubbio non è quasi possibile trattandosi di porti e di strade per l'interesse generale della nazione. Il dubbio nasce qualora si tratti di lavori richiesti dal particolare interesse delle minori aggregazioni, quantunque anche su ciò il dubbio dovesse venir meno per rispetto alle ingerenze più naturali e legittime dei comuni, delle provincie e dei consorzi.

In questo ed in altri simili argomenti non si vogliono dimenticare quei due principii economici, i quali colla divisione del lavoro e collo stimolo dell'interesse più immediato e diretto conducono con minori sforzi e sacrifici ad effetti

più equi e profittevoli. Le ragioni della giustizia e della economia, non meno che della buona amministrazione e della buona politica, si accordano nel raccomandare un sistema il quale nel miglior modo corrisponde ai sentimenti di una nobile emulazione e di una vera dignità e indipendenza.

Dopo le cose che abbiamo accennate, gli oggetti più disputabili della ingerenza governativa sarebbero le istituzioni di carità, d'insegnamento e di credito. Per gli istituti di carità quanto sarebbe giustificata l'ingerenza dello stato nell'opera legislativa, diretta a procurare le più opportune e valide guarentigie contro gli abusi, altrettanto disdicevole ne sembrerebbe la sua ingerenza nell'ordine delle spese, alle quali necessariamente provvederebbe col mezzo dei tributi colla massima sproporzione e ineguaglianza. Si vorrà forse obbiettare che il concorso dei comuni e delle provincie o dei loro consorzi, sostituito a quello dello stato, non toglierebbe lo sconcio della carità legale, quantunque ne potesse temperare gl'inconvenienti e renderne meno perniciosi gli effetti. Ma si dovrà ad un tempo riflettere che mentre in ogni caso i mali minori sarebbero ai maggiori da preferire, e che il voto degli interessati metterebbe riparo a trascorsi irreparabili in altre condizioni, i veri istituti di carità non sono da confondere per loro medesimi coi sistemi della carità legale. Possono per verità pigliarne le apparenze e meritarne i rimproveri qualora non sieno ordinati con provvido consiglio; ma l'imprevidenza, l'imperizia e l'incertezza degli uomini non è da recare a colpa ed a biasimo delle istituzioni. I progressi della educazione, del lavoro e del risparmio avranno senza dubbio quella virtù preventiva che sarà il più benefico di tutti i benefici immaginati ed immaginabili. Ma per quei soccorsi che imprevedute calamità ed incolpevoli miserie rendessero necessari non saranno certo da tenere in minor pregio quelle istituzioni, le quali, tramandate dalla pietà antica e vivificate dagli spiriti della civiltà moderna, sono in grado di porgere aiuto, refrigerio e rimedio a mali che non sarebbe sempre concesso di prevenire, o che mai non sarebbe lecito di trascurare.

Il problema dell'insegnamento richiederebbe troppo

lungo discorso, e se ci fosse consentito di toccarne per incidenza, noi non discorderemmo da coloro, i quali riconoscono nello stato il diritto e il dovere di cooperare ai progressi della intelligenza e della educazione pubblica e privata. Noi riconosciamo tanto più volentieri nello stato quel diritto e quel dovere quanto più siamo d'accordo nel confessare che la prima condizione di ogni progresso è riposta nella libertà. Abbia dunque lo stato la facoltà di creare o mantenere istituti ad altrui norma, eccitamento ed esempio, ma non presuma di rendersi dottore e maestro unico, infallibile ed universale. Abbia pure la facoltà di porre condizioni e discipline nei concorsi e nei gradi, per la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica morale, ma non presuma di cozzare contro la inclinazione degli uomini e la natura delle cose; non presuma di comprimere e di foggiare tutti i liberi ingegni col marchio inesorabile de' suoi minuti regolamenti e decreti; non presuma che ad un solo cenno della verga burocratica dalle Alpi all'Etna ogni differenza scompaia nell'indole e nello svolgimento di quelle doti intellettive, le quali corrispondono, con mirabile disegno della provvidenza, alla varietà degli elementi nei climi e nelle stirpi; non presuma di credere e di vanfare che la scienza italiana, le lettere italiane e le arti italiane non potrebbero recuperare l'antico splendore se dall'arido soffio de' suoi pedagoghi, non avesse alimento la sacra fiamma dell'intelletto.

Alcuni professano o dicono di professare un grande e sviscerato amore per la libertà dell'insegnamento. Ma finchè, a cagione di esempio, nei gradi superiori di questo si combatte senza riserbo il sistema delle tasse universitarie, per le quali sarebbe resa possibile la concorrenza dei privati docenti, noi non saremo molto edificati di quell'amore meno che platonico. Che si direbbe poi di coloro, i quali della libertà d'insegnamento e della libertà di coscienza fanno due cose affatto distinte e diverse, quasichè non conseguitassero entrambe da un solo e medesimo principio? Noi comprendiamo con quanta delicatezza queste ed altre simili quistioni vaghino essere discusse e risolte. Noi comprendiamo come si inducano negli animi esagerate speranze ed esagerati ti-

mori, quasi che la prerogativa della tutela politica e sociale fosse per venir meno in qualunque circostanza ed evento. Ma noi ci asterremo dal ripetere che qualunque problema più o meno complesso richiede di essere svolto ed applicato nelle singole sue parti, altrimenti o si manca di sincerità o si cade nella contraddizione, nell'ingiustizia e nell'arbitrio. Debito nostro è di onorare i cultori e dispensatori della scienza dal sommo all'infimo, e perciò non potremmo vedere senza sdegno e senza vergogna che il loro nobile ministero fosse ridotto a strumento di clientela ed a ludibrio di burocrazia.

Pei gradi inferiori e medi dell'insegnamento si andarono promettendo non sappiamo quali larghezze ai comuni e alle provincie. Sappiamo invece che mentre ai comuni maggiori non si è potuto dare biasimo e mala voce, si è cercato e si cerca di mettere in sospetto i minori od i minimi. Sappiamo che a quelle istituzioni scolastiche, le quali per una legge promessa sarebbero riserbate alle provincie, si è ad esse già preclusa in gran parte la via a provvedere con giudizio libero e sicuro. E sappiamo ancora che non darebbero prova di fare una giusta stima delle condizioni richieste per rendere fruttuose le facoltà dell'insegnare e dell'apprendere coloro, i quali mostrassero di avere dimenticato come il problema di una istruzione veramente educativa si colleghi non già colle aride forme di un'arte mendicata o presa a prestanza, ma colla opportunità dell'indirizzo, del tirocinio, della emulazione, della materia, e dei metodi; coll'accordo delle forze intellettive, morali ed economiche nei loro rapporti colle cose esterne dalle quali prendono vigore, compenso ed aiuto; e coll'intreccio ordinato ed armonico di quegli elementi i quali sono ad un tempo cagione ed effetto di ogni progresso vero e possibile degli individui, delle famiglie e del consorzio civile.

Procedendosi ai gradi superiori dell'insegnamento non è da dissimulare che gravi intoppi s'incontrano nelle diverse provincie d'Italia, e che più gravi s'incontreranno finchè il mal vezzo di una conformità possibile nell'apparenza, impossibile nella sostanza e negli effetti, non ceda il luogo a quella legge

suprema, la quale ne insegna che l'unità vera si ottiene conciliandosi l'uno col vario e col moltiplice. Il riandare gli ordini diversi del pubblico insegnamento ci condurrebbe fuori del nostro cammino. Nel più importante e più necessario di essi, vale a dire in quello che si attiene alla educazione della plebe povera e derelitta, pare che lo stato poco o nulla si adombri della volontaria e libera concorrenza. Crede forse che questa non sia tanto per corrispondere al bisogno da doverne prendere sospetto; o crede che essa non venga manco, purchè non trovi impedimento e divieto, anche laddove un' intima soddisfazione ne sia la vera e sola ricompensa degna? Nel primo caso peccherebbe contro l'equità e la giustizia sociale; nel secondo caso peccherebbe contro la logica rinnegando la propria fiducia appunto nel caso in cui uno stimolo maggiore sarebbe dato dalle istanze dei richiedenti e dalla certezza dei profitti.

Non entreremo punto a parlare delle molte e diverse università che non sarebbe buon consiglio di abolire, e che ottimo consiglio sarebbe d'indirizzare in modo da renderne possibile la libera e progressiva trasformazione. La qual cosa dovrebbero piuttosto desiderare che temere quelle stesse provincie, le quali sono con ragione gelose di non vedersi sottratte le loro antiche istituzioni, che tengono come un ricordo di antiche glorie, e come un pegno di novelle speranze. Ma un pegno collocato nelle colonne mobili del bilancio governativo è esposto a vicende più o meno prevedute e prevedibili; e questo sarebbe proprio il caso di chiedere se una dote certa e discreta meglio non valesse di un assegnamento largo ed incerto.

Anche meno provvida ed opportuna sarebbe l'ingerenza dello stato in altre istituzioni, come sarebbero a cagione di esempio, quelle del commercio, dell'agricoltura, dell'industria e del credito. Dove le condizioni della pratica più si allontanano dalle teorie astratte è appunto nell'argomento dei pubblici banchi. Fra i sistemi di un banco unico o di banchi moltiplici, fra i sistemi della libertà e del privilegio la disputa non è nuova, nè qui cadrebbe in acconcio di ravvivarla. Solo noteremo che la libertà di banchi speciali e

diversi non sarebbe del tutto inconciliabile colla esistenza di un banco generale che in corrispettivo di alcuni servizi resi allo stato godesse di alcuni favori determinati. Sappiamo bene che i favori ad uno conceduti sarebbero di ostacolo alla concorrenza degli altri, se veramente quei favori invece di essere un corrispettivo ragionevole ed equo si convertissero in privilegio assoluto ed esclusivo. Ma sappiamo ancora che la facoltà d'istituire banchi speciali e diversi, mentre non contrasterebbe al fine voluto con un banco generale, gioverebbe a combattere le pericolose tendenze di un monopolio, se non per legge costituito, almeno dalla natura delle cose reso possibile, o temuto nella pratica e nell'effetto.

L'ingerenza dello stato nelle imprese di credito risiede non tanto nell'esercitarle per conto della comunanza, come avrebbero proposto alcuni autori della scuola socialista, coi quali i partigiani della burocrazia hanno vincoli di affinità o di parentela più o meno legittima, quanto nel volerle sottoposte ad una autorizzazione preventiva, all'adempimento di certe pratiche e discipline ed alla vigilanza di commissari governativi, i quali ritraggono le loro prebende dai contributi che il governo impone ai conduttori di quelle o di altre somiglianti imprese.

L'abitudine se è la seconda natura dell'uomo, è la prima, vera ed unica natura della burocrazia. Una piccola prova valga per mille. In alcune provincie le casse di risparmio furono sempre indipendenti da qualunque ingerenza e vigilanza governativa, e procedettero a meraviglia. Istituito un governo libero e nazionale la casta burocratica tentò di richiamarle sotto l'ombra del suo patronato, ma per buona ventura non riuscì. Ora con intento più modesto e più discreto si permette l'istituzione di nuove casse sottoponendole all'alta vigilanza del Prefetto; ma non è ben chiaro se ciò significhi poco o troppo, ed a quale concetto corrisponda negli ordini della pubblica amministrazione. Il debito del governo di raccogliere informazioni e di vegliare all'osservanza delle leggi agevolmente si accorda col diritto degli interessati di procedere liberamente entro ai confini dei loro statuti. Ma

quell'accordo deve conseguire da un principio determinato ed uniforme.

Quando il governo trapassa i limiti assegnati alle sue naturali e legittime attribuzioni, sottentra l'impero della burocrazia. E perchè a mal senso non sia torto questo vocabolo, ricorderemo come venga applicato a censurare i vizi e i difetti di un sistema, che ha radici larghe e profonde, anzichè a menomare il pregio di quegli uomini onorati e benemeriti che al pubblico servizio coll'ingegno e coll'opera si dedicarono. L'impero della burocrazia tanto più si estende quanto più il numero degli agenti e delle loro inframettenze eccede la giusta e necessaria misura; quanto più si perde in formalità ed in minuzie quel tempo che altrimenti si guadagnerebbe con risparmio di sacrifici e con bontà di risultamenti economici e morali; quanto più all'occhio vigile dei principali direttori è sostituita la cieca pratica di un infimo faccendiere o di un automa ignorato od oscuro.

A tre specie più o meno distinte lo scrittore da noi citato ha ridotto le obiezioni che si fanno alle ingerenze del governo, quand'anco non riescano a violare l'altrui libertà. Colla prima, toccata appena di volo, si accenna alla maggiore efficacia che l'interesse degli individui e delle loro aggregazioni ha sulle faccende da preferire e da condurre a compimento. Ma posto questo caso sarebbe difficile ed anzi impossibile l'immaginare che l'ingerenza governativa non riuscisse a detrimento dell'altrui diritto e dell'altrui libertà. Egli se ne rimette alla scienza della economia; ma la scienza della economia, nella quale egli è quel solenne maestro che tutti sanno, condanna la ingerenza governativa nelle cose dell'industria e del commercio appunto perchè violatrice della libertà e del diritto, e dell'interesse pubblico e privato. Le norme imposte alla produzione, la metà assegnata ai prezzi, il sistema protettivo delle dogane, i privilegi, i monopoli, e le restrizioni sono tutti rami della stessa pianta, per la quale all'attività spontanea e progressiva degli individui e delle volontarie associazioni prevarrebbe il comando assoluto, uniforme ed immobile della legge, o l'azione complicata e lenta di una autorità collettiva: La quale procede col mezzo di

agenti subalterni non eccitati dallo stimolo di un interesse abbastanza determinato e potente, ma trattenuili da vincoli che non riescono sempre a prevenirne gli errori e gli arbitrii, e sempre riescono ad impedire le prove di miglioramenti impossibili quando sia interdetta ogni libera iniziativa.

Essendo qui caduto il nostro discorso, prendiamone occasione a notare l'abbaglio preso da qualche scrittore sinceramente devoto ai principii dei liberi istituti, ma non repugnante ad un tempo, almeno nelle apparenze, dall'accogliere i sistemi dell'accentramento governativo. La contraddizione, che è nella sostanza e nei termini di quei due concetti, può essere di leggieri spiegata, qualora si pensi che troppe volte si discute con parole non abbastanza definite e perciò vagamente interpretate. Vi ha accentramento in una aggregazione maggiore, quando le ingerenze in essa concentrate possano più convenientemente dalle minori aggregazioni essere esercitate. Vi ha accentramento nelle aggregazioni minori non volontarie quando si prende a fare con esse ciò che meglio fare si potrebbe da liberi consorzi od anche dai singoli cittadini. Vi ha accentramento quando in un solo uomo, in un solo luogo, in un solo ufficio si presume di raccogliere quelle faccende che fra più uomini, in più luoghi e fra diversi uffici si ripartirebbero con maggiore economia di tempo e con maggiore soddisfazione degli interessati. I principii della divisione e della associazione del lavoro sono due verità elementari, ma troppo spesso le verità più elementari sono poste in dimenticanza nella pratica applicazione.

Il sofisma, dal quale taluno si lasciò illudere, è riposto nell'affermare in modo assoluto che l'accentramento governativo è stato in ragione dei progressi sociali. Ma quell'accentramento sarebbe stato una causa accidentale o necessaria od anche solo concomitante dei progressi sociali, o sarebbe stato un effetto accidentale o necessario od anche solo concomitante dei progressi medesimi? Si potrebbe ancora chiedere se dall'ordine delle cause e degli effetti non si dovesse passare a quello degli impedimenti e degli ostacoli, i quali, non lasciando vedere il ben soltratto, permetterebbero

di attribuire gli effetti ottenuti a ciò che ne avrebbe ritardato e ne ritarderebbe lo svolgimento; a ciò che ne avrebbe scemato o ne scemerebbe la diffusione, la importanza ed il valore.

Preseindendo da questa difficoltà non disconosceremo quella parte di vero che si racchiude nell'affermazione degli accentratori speculativi, cioè che nel progresso della civiltà si accrescano la potenza dell'individuo e le attribuzioni dello stato. Si accresce la potenza dell'individuo per l'educazione dell'intelletto e del cuore aiutata e confortata da quel predominio che la forza dell'uomo va acquistando, colle nuove scoperte e colle nuove applicazioni, sulle forze della natura. Si accrescono le attribuzioni dello stato perchè i progressi della civiltà arrecano nuovi bisogni, ed i nuovi bisogni richiedono nuovi servigi e nuovi provvedimenti a tutela, a comodo ed a profitto, della comunanza civile. Lasciamo da parte le guarentigie che si vennero a mano a mano concedendo alla proprietà colla pubblicazione della leggi e colla istituzione dei magistrati. Lasciamo da parte la difesa interna ed esterna affidata ad eserciti costituiti con importanza tanto maggiore quanto meno opportuno e possibile si rendeva il sistema della individuale difesa, ampliandosi la cerchia della tribù nel municipio, del municipio nello stato e dello stato nella nazione. Ma, lasciando da parte queste ed altre cose, confesseremo che mentre in una società, la quale proceda innanzi nella via dell'incivilimento, lo stato ha il debito di provvedere a quei servigi pubblici che in una società meno progredita rimangono ignoti o inadempiti, non sarebbe lecito di conchiuderne che le ingerenze dello stato si vengano accumulando a discapito degli individui e delle minori aggregazioni.

Lo svolgimento dei progressi sociali conduce a poco a poco al doppio effetto di attribuire allo stato quei servigi di ordine pubblico e d'interesse generale che sono richiesti dalla comunanza politica e civile, e di trasmettere dallo stato alle minori aggregazioni ed agli individui quelle ingerenze che alle une ed agli altri più naturalmente appartengano. Nella prima parte gli accentratori speculativi avrebbero ra-

gione di riscontrare una specie di accentramento, se un nuovo ordine di cose per un nuovo ordine di bisogni e di servigi non fosse succeduto a supplire al difetto dell'antico. Imprese nazionali non erano prima che dalle famiglie si costituisse il municipio, dai municipii lo stato, dagli stati la nazione. La sovranità collettiva rappresentata dal governo e corrispondente ad un ordine nuovo di progresso civile, politico e sociale non era possibile quando la sovranità risiedeva nel capo della famiglia e della tribù. Ma la trasformazione compiuta per opera del tempo e dell'incivilimento, invece di concentrare nello stato le facoltà delle minori aggregazioni e degli individui, è riuscita e riuscirà a distribuire fra gli individui, lo stato e le minori aggregazioni le rispettive facoltà ed ingerenze.

La seconda obiezione, accennata dall'autore contro le ingerenze governative, ricorda gli ostacoli che da queste si oppongono alla educazione pratica degli uomini nelle pubbliche faccende. Dal quale sconcio sarebbe da rifuggirsi quand'anche in moltissimi casi il numero medio degli uomini non potesse fare una cosa tanto bene quanto la farebbero gli agenti del governo. Ma per verità non sapremmo comprendere come quei moltissimi casi fossero per entrare nelle condizioni del probabile o del possibile. Comprendiamo però come in una società non uscita per anche dagli usi della infanzia e della barbarie pochi uomini eletti possano signoreggiare sopra il volgo inconsapevole e inerte. Comprendiamo ancora come in una società colta e civile l'abitudine della inerzia e la inesperienza del popolo possano avere avuto per cagione l'abitudine presa e mantenuta da' suoi reggitori di troppo governare, vale a dire di governare anche laddove l'ingerenza dello stato riesciva ad invadere le competenze legittime dei cittadini, a proscioglierli dall'obbligo di provvedere ai loro interessi e di rispondere a sé medesimi dei risultamenti più o meno prosperi e felici delle proprie cure più o meno sollecite, accorte ed operose.

Tale in sostanza è il pensiero dell'illustre scrittore, il quale ne' suoi *Principii di economia politica* egregiamente notava perchè nelle società incivilite le cose, alle quali ponga

mano il governo, peggio si facciano di quelle che fatte sarebbero dagli interessati. Si prenda ad esempio qualunque operazione relativa all'industria ed al commercio, e si renderà manifesto che quantunque il governo abbia tutta l'agevolezza di procurarsi ogni più esatta notizia ed ogni migliore cooperazione, tuttavia non è mai in grado di sostenere la concorrenza dei privati. « Non è da dimenticare (così l'autore ne' suoi *Principii di economia pubblica*) che quand'anche un governo fosse superiore per intelligenza e per sapere a qualunque individuo singolarmente considerato, sarebbe poi inferiore a tutti gli individui, i quali compongono nel suo complesso il consorzio civile. Esso non può raccogliere intorno a sé fuorché una parte di quegli ingegni che sono rivolti a certi studi ed esercizi speciali. Per quanto nelle proprie scelte sia indotto a preferire gli uomini forniti delle necessarie attitudini, è certo che parecchi altri uomini forniti di eguale attitudine rimarranno fuori delle cerchie governative. » Quindi, se pure non venissero per tal modo sostituiti dallo stato i mediocri ai migliori, verrebbero in ogni modo sostituite « le sue norme di operare a quella infinita varietà di metodi che sarebbero applicati da un certo numero di uomini egualmente capaci e indirizzati al medesimo fine; onde una concorrenza che assai più conferisce al progresso di quello che avvenga per l'uniformità del sistema governativo. »

La ragione economica si aggiunge alla ragione educativa sociale e politica per combattere le ingerenze soverchie dello stato, chiamandosi soverchie quelle che non sono proprie del suo istituto. La ragione politica è da considerare nei rapporti del popolo e del governo. All'uno giova che le proprie facoltà abbiano il migliore svolgimento desiderabile e possibile; che ai propri interessi sia data la più pronta sicura ed immediata soddisfazione, e che l'autorità del governo non sia tratta nei lubrici sentieri dei meditati favori, delle insidiose corruttele, o degli abusi involontarii, dei quali non mancarono e non mancherebbero i funesti e deplorabili esempi. All'altro, quand'anche non sia unicamente mosso dallo schietto amore del bene e dell'utile pubblico, giova che il

cumulo delle attribuzioni non gli accresca gl' impieci, la responsabilità e la debolezza, e che il popolo non si adagi nella speranza che ogni provvedimento ed ogni servizio debba venirgli da chi tiene in mano la suprema autorità dello stato. Al facile disinganno non succederebbero migliori consigli, ma querimonie, mormorazioni ed accuse, le quali quanto conferiscano alla dignità dei governanti e dei governati sanno troppo bene coloro che hanno qualche esperienza degli uomini e delle cose.

Grande importanza non cesserebbero di avere i servizi del governo quando la sua attenzione non fosse distratta da troppo minute, complicate ed estranee attribuzioni. Tutto il lavoro sociale naturalmente si riparte in ordini diversi ed in ricambi scambievoli di servizi, cominciando dalle arti più umili e salendo fino alle più alte magistrature ed alle più nobili discipline. I servizi delle industrie, del commercio, delle professioni e del governo s'intrecciano fra loro per la soddisfazione dei bisogni e pel conseguimento dei progressi sociali. È quindi secondo la natura delle cose che gli uomini dedicati ad un ordine di servizi non facciano buona prova negli altri, tornando anche per ciò a maggiore onoranza degli uomini di governo se ogni loro prova sia rivolta all'arte del governare ed ai molti e diversi uffici nei quali si comparte.

La terza obbiezione contro le ingerenze governative sarebbe risposta nel pericolo di aggregare una falange troppo numerosa agli ordini del governo e di sedurre gli animi degli accorrenti coi facili timori e colle facili speranze. Ma questo pericolo non andrebbe disgiunto da altro più grave, perchè farebbe supporre che ogni guarentigia di merito provato e certo fosse esclusa nella scelta, rendendosi in tal modo un pessimo servizio al pubblico ed offendendosi il decoro di quegli uomini onesti e degni, i quali al servizio del pubblico hanno consacrato le loro cure con sacrifici di gran lunga maggiori di ogni lode e di ogni compenso. Quando si parla o si parla della burocrazia i dardi della critica sono a tutt'altro rivolti che ad uomini di questa tempra, verso i quali non sarebbe mai troppo il professare rispetto e riconoscenza. Ma perchè la carriera degli impieghi non si confonda coll'an-

dazzo della burocrazia, sarà da metter mano agli ordini che si riferiscono ai sistemi della pubblica amministrazione, ed alla educazione teorica e pratica dei pubblici impiegati. Il problema non è tanto facile e piano da permettere che venga toccato quasi per via di una digressione.

L' autore citava in una parte del suo libro quella massima del Corano nel quale sta scritto: un governo il quale prescelga un uomo ad un impiego quando nello stato vi è un altro uomo più meritevole di occuparlo, pecca contro Dio e contro lo stato. Nel chiudere poi del suo libro colle parole da noi riferite, risponde a coloro i quali combattono la proposta dei pubblici concorsi per dare la preferenza agli uomini più intelligenti ed istruiti, dicendo che gl' impieghi del governo non hanno tali attrattive da muovere gli uomini di più eletto ingegno. Risponde che questa obbiezione non vale per gli avversarii della proposta, e che in ogni modo, se fosse possibile, non sarebbe desiderabile che tutti i più eletti ingegni si concentrassero nelle istituzioni governative. A ciò ed anche a peggio si tenderebbe laddove, senz'chè si fosse certi di preferire gl' ingegni più eletti, si chiudesse col monopolio dello stato ogni via alla emulazione ed alla concorrenza. Il monopolio del pubblico insegnamento, quando anche fosse esercitato per modo indiretto, ne porgerebbe un funestissimo esempio.

Sarebbe forse vero che sotto il governo della burocrazia non fosse dato di compiere alcuna riforma, la quale agli interessi di quella contraddicesse? È vero senza dubbio che in generale i popoli, quando non sieno compressi e quasi schiacciati dalla forza, hanno quel modo di governo del quale sono degni. È vero che la natura dei governanti non è diversa da quella dei governati, e che un popolo inclinato agli usi della burocrazia avrà sul collo il governo della burocrazia. Ma è vero ancora che gli usi della burocrazia si attengono ad un intero sistema, il quale ha le sue radici negli ordinamenti amministrativi ed organici, e che qualora non si ponesse vigorosamente la mano a togliere le cagioni, sarebbe indarno il cozzare contro gli effetti.

Nelle leggi, anzichè negli uomini, sarà dunque da cer-

care l'invocato rimedio? Ma se le leggi migliori degli uomini corrono la sorte di rimanere frustrate e deluse, e se gli uomini trasfondono nelle leggi i loro principii, le loro inclinazioni e le loro tendenze, in quale circolo vizioso saremo noi costretti di aggirarci indefinitamente? Un popolo governato colle forme del reggimento assoluto, o che senza il beneficio dell'inventario ne abbia raccolta la eredità, può rimanere schiavo della burocrazia, quantunque sia degno di migliori destini. Ma ciò non può avvenire di esso, allorchè sia posto in grado di provvedere al governo di sè medesimo col mezzo dei proprii rappresentanti negli ordini diversi degli interessi generali e locali. In questo caso il governo della burocrazia non è possibile almeno a lungo, se non è meritato per fiacchezza d'animo, per antico errore e costume o per altre cagioni anche meno oneste e belle.

Chi è avverso a qualunque sistema di burocrazia ha forse eguale ragione di avversare qualunque sistema di accentramento? Non vi è forse pericolo che dalla esagerazione nel troppo si trascorra nell'opposto estremo? Il pericolo, finchè dura la lotta contro quella prima esagerazione, può rimanere nascosto alla mente dei più, ma in ogni modo avviene quasi sempre che una esagerazione ne provochi un'altra, e non sempre avviene che dal loro contrasto sorga la verità piena ed intiera. I concetti troppo vaghi, i vocaboli non bene definiti, le difficoltà inseparabili dal mutamento degli ordini antichi, l'amore delle proprie tradizioni e consuetudini e le resistenze che ne derivano, se accrescono gl'imbarazzi non lasciano venir meno la necessità di porre ogni maggiore sollecitudine nello studio di un problema così strettamente collegato cogli interessi economici, amministrativi e politici di una società libera e civile.

Se un eccessivo concentramento sarebbe la negazione della libertà, un eccessivo decentramento indebolirebbe il principio dell'unità, della eguaglianza e delle guarentigie sociali. Ma l'unità non si confonde colla unificazione, nè l'eguaglianza colla uniformità. Le ingerenze dello stato condotte ai loro naturali confini fanno capo ad un centro unico e solo per l'indirizzo, ed a centri molteplici e diversi per la più

pronta e sicura applicazione. Lo stato, rispettando le ingerenze delle minori aggregazioni, chiamate a deliberare intorno agli interessi locali, compirebbe un decentramento quanto utile ed opportuno, altrettanto conforme ai principii dell'ordine economico e del progresso civile e politico. Ma la quistione dei ricorsi e degli appelli non può essere trasandata senza menomare quelle guarentigie che in un sistema di libero reggimento sono dovute agli interessati ed alle minoranze. Meno ardua dovrebbe sembrare per sè medesima la quistione del contenzioso amministrativo, perchè gli sarebbe logicamente e giuridicamente sostituita la giurisdizione dei tribunali comuni. Quindi un doppio decentramento, succedendo ad una ingerenza governativa e centrale una ingerenza civile e giuridica in quei centri diversi, nei quali appunto i tribunali comuni sono distribuiti.

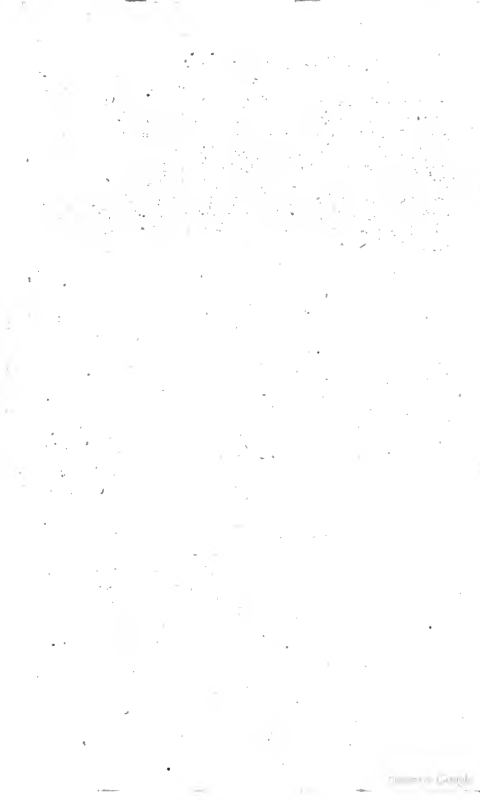
La centralità se è condizione necessaria di buon governo nell'ordinamento dei servigi pubblici e nella tutela degli interessi generali, è condizione molto utile ed opportuna nella raccolta d'informazioni, di notizie e di confronti. A questa seconda condizione niuno forse vorrebbe contraddire, almeno in riguardo ai principii d'inchiesta e di statistica. Applicata con una certa ampiezza, non disgiunta dalla maggiore semplicità, potrebbe servire, diremmo quasi, come una scuola di mutuo insegnamento amministrativo. Prendiamo un esempio dalle provincie, le quali non solo si potrebbero fare uno scambievole ricambio dei loro atti che danno alle stampe; ma pei rapporti che i rappresentanti governativi e le deputazioni provinciali hanno coi municipii e cogli istituti di beneficenza, potrebbero ancora con lieve disagio e lieve dispendio inserire in quegli atti i principali ragguagli con tavole ben ordinate ed uniformi. Molti altri esempi non meno importanti di questi sarebbe dato di proporre, ma noi ce ne rimettiamo di buon grado al senno dell'accorto ed esperto lettore.

Quell'altra condizione di centralità che abbiamo posta in primo luogo, se non lasciasse alcun dubbio intorno all'indole dei servigi pubblici, lascerebbe qualche dubbio intorno alla loro più equa distribuzione nei diversi compartimenti di

un regno. Qualche prova si è cominciato a fare fra noi per le poste e pei telegrafi, per gli uffizi del debito pubblico e pel riscontro delle pubbliche spese, essendosi con ciò riconosciuto un principio, dal quale si sapranno dedurre le necessarie e logiche conseguenze. Gli avversarii delle autonomie federative non vogliono andare confusi cogli avversarii del senso comune, e se cercano di conciliare il decentramento coll'unità, colla economia, coll'ordine e coll'esattezza del servizio pubblico, essi non avranno torto, purchè alla intenzione corrisponda l'effetto.

E giacchè stiamo parlando di centralità nell'indirizzo del governo e della pubblica amministrazione, noteremo come male si appoggiano coloro che ci recano innanzi l'esempio di estranee genti. Della Francia, dove l'accentramento è una conseguenza delle sue vicende storiche e politiche, si è già detto abbastanza; e noi con tradizioni ed abitudini tanto diverse, noi, che nella città eterna dobbiamo riporre la sede augurata del governo, non avremo in essa un centro di preponderanza tirannica, ma di grandezza morale e civile per tutta la nazione. Nè meglio a proposito per trarne in opposta via si è sempre ragionato dell'Inghilterra, quasichè le sue istituzioni e costumanze fossero quanto ammirate altrettanto imitabili senza rifare la storia dei popoli, le loro leggi, i loro usi e la loro natura. La legislazione avvilita ed oscura non è un pregio del quale si vantino, ma un difetto onde muovono lamento i più rinomati pubblicisti inglesi. Alla mancanza di autorità centrale per alcuni servigi si è venuto provvedendo ora coll'amministrazione penitenziaria ed ora con quella della tassa dei poveri; ora colle nomine di commissarii speciali per l'emigrazione e pei lavori pubblici; ed ora con ispettori delle manifatture, delle miniere, dei pesi e delle misure. Dal sistema della centralità al sistema della burocrazia corre un immenso intervallo. Di più, essendo riposta l'autorità centrale non già nell'arbitrio del governo, ma nella sanzione del parlamento, come accade appunto in Inghilterra in riguardo alle tasse ed ai prestiti dei comuni ed a molti atti d'interesse locale, si ottiene il massimo grado di centralità colle minori ingerenze governative.

Rimettendo ad altra opportunità qualunque più ampio commento, possiamo intanto concludere che le vere riforme negli ordini dell'amministrazione procederanno da quelle riforme legislative generali ed organiche, le quali riescano a comporre un sistema ben ordinato, armonico e compiuto, corrispondendo all'ordine nuovo dei tempi e delle cose. Ma una riforma sarà per avventura innanzi tutto richiesta se non nella teoria almeno nella pratica costituzionale; senza di che il lungo e faticoso parlamentare rimarrebbe racchiuso entro la misera cerchia del prometter largo coll'attender corto.



DELLA RIFORMA MUNICIPALE E PROVINCIALE.

§ 1. Esame dei temperamenti proposti.

Non fa mestieri di ricordare con quali modificazioni e con quali riserve la legge sui comuni e sulle provincie, data fuori nel 1839 pel Piemonte e per la Lombardia, venisse accolta ed applicata nelle varie provincie d'Italia, esclusa la Toscana che volle fare esperimento di una legge propria finchè agli ordini del nuovo regno, che si veniva componendo col libero suffragio dei popoli, non fosse provveduto dai rappresentanti della nazione. Non ricorderemo nemmeno come dinanzi al convocato parlamento rimanesse deserta la prima prova per ragioni di sistema, di opportunità e di metodo (essendo bello tacere delle altre) onde una seconda prova era appresso tentata con disegno tanto più modesto quanto più sincero era da un lato il desiderio di uscire da una condizione transitoria, dalla quale rimanevano e rimangono offesi i principii dell'unità, della eguaglianza e della giustizia, e quanto più temuto era dall'altro il pericolo di vedere per l'amore del meglio andarne delusa ogni speranza di bene.

Alcuni avranno veduto con rincrescimento, altri con indifferenza ed altri con più o meno di soddisfazione che nemmeno questa volta le Camere abbiano preso a discutere la legge sui comuni e sulle provincie del Regno d'Italia. Ma tutti saranno d'accordo nel riconoscere che mentre l'ultimo periodo della lunga e travagliata sessione stava per avere il suo ultimo fine, e rimanevano da ordinarsi nuovi, inaspettati e gravi provvedimenti richiesti dalle necessità delle

finanze, non era possibile addentrarsi in una discussione di tale natura.

Non diremo per questo che sia da tenere in non cale il rincrescimento di coloro, i quali si dolgono che l'Italia non abbia e non possa avere per ora una legge, la quale corrisponda ai bisogni di una amministrazione regolata in modo più uniforme. E non parleremo già di quella specie di uniformità, la quale, attenendosi alle apparenze più che alla sostanza, tocca i confini della pedanteria; ma bensì di quell'altra specie molto diversa che riguarda ai principii generali ed alle norme non meno che alle guarentigie indirizzate alla loro applicazione.

Non diremo che sia da menar buona l'indifferenza di chiechessia, qualunque ne sia il pretesto o la ragione. Udiremo forse ripetere che le quistioni amministrative sono di poca importanza a riscontro delle quistioni politiche, e che nuove leggi non occorrono per l'amministrazione delle provincie e dei comuni, essendo già applicata a tutta Italia, meno la Toscana, la legge sarda del 1839? Si potrebbe rispondere che le quistioni amministrative hanno un rapporto intimo e necessario colle quistioni di finanza, e che tanto le une quanto le altre si collegano colle quistioni della politica interna per la maggior soddisfazione dei popoli, pel decoro, pel progresso e per la efficacia delle nostre istituzioni. Si potrebbe rispondere che la legge del 1839 è stata pubblicata più che applicata nelle diverse provincie d'Italia, essendosi fatte nelle provincie di Parma, Modena, Romagna, Umbria, Marche, Napoli e Sicilia, specialmente per ciò che si riferisce all'amministrazione ed anzi alla costituzione provinciale, quelle eccezioni le quali hanno messo da un lato il sistema della legge sarda. Per virtù di questa lo stato avrebbe dovuto succedere anche alle nuove provincie, come fece nel Piemonte e nella Lombardia, nel provvedere alle spese chiamate obbligatorie, togliendone ad esse l'ingerenza, ma non il carico mantenuto col mezzo di sovrimposte. E per ciò che si riferisce alle parti pubblicate senza riserve, sarebbe da sapere se abbiano corrisposto al bisogno e sieno bene riuscite alla prova.

Non diremo che abbiano torto coloro, i quali mostrano di rallegrarsi che le riforme proposte sieno state rimandate al principio della ventura sessione del parlamento, se non avevano speranza che negli estremi sospiri di questa fosse bastato il tempo per accoglierle, per migliorarle e per compierle. Ma sia resa giustizia alla lealtà della Commissione, la quale nel riferirne e nel presentarle alquanto modificate ebbe nel cuor suo a giudicarle scarse ed incompiute in guisa da porre un articolo di legge così concepito « Nella sessione del 1863 il governo del Re proporrà una definitiva riforma dell'ordinamento generale amministrativo che assicuri le più larghe libertà comunali e provinciali. »

E non è certo da recare a colpa di alcuno se le proposte riforme riescivano scarse ed incompiute, quando si pensi che una buona legge sui comuni e sulle provincie appartiene ad un sistema ben ordinato nelle singole parti che lo compongono. La divisione del territorio per determinare colla maggiore opportunità e convenienza i limiti delle provincie, dei distretti e dei comuni è cosa piena di difficoltà. Ma cadrebbe in una strana illusione chi si argomentasse di provvedere alla prosperità dei comuni con questo frastagliamento che in alcune parti d'Italia eccederebbe i confini del credibile se le cifre della statistica ci permettessero di dubitarne. Cadrebbe in una strana illusione chi si argomentasse di rimandare all'infinito il problema dell'aggregazione dei piccoli comuni, od almeno dell'aggregazione dei loro uffici e dei principali servigi, come fra gli altri sarebbero quelli dei lavori pubblici, delle condotte mediche, della istruzione, degli archivi e della guardia nazionale.

Le riforme proposte erano indirizzate principalmente all'amministrazione delle provincie. Il potere deliberativo dei Consigli ed il potere esecutivo delle Deputazioni si sarebbero estesi alle strade, all'istruzione secondaria e tecnica, ed alle pensioni dei maniaci poveri. In riguardo alle strade si richiamavano pel Piemonte le disposizioni ed i fatti precedenti alla legge del 1859, si richiamava per le provincie di Lombardia, di Modena e di Parma un regolamento sardo del 1817, e per le altre provincie si lasciavano in vigore le

leggi rispettive. In nome della unificazione si mantenevano le maggiori discrepanze nei rapporti fra le provincie degli stati antichi; nei rapporti fra le provincie, i comuni ed i contribuenti per la qualità delle strade e per la distribuzione delle spese; nei rapporti coi nuovi progressi economici ottenuti colle nuove comunicazioni, onde non sarebbe malagevole il dimostrare che il sistema delle strade ferrate richiede per le strade ordinarie un ordine molto diverso da quello che poté essere buono e soddisfacente quarantacinque anni addietro.

Dell'istruzione secondaria e tecnica sarebbe forse stato meglio tacere, quando si doveva aggiungere che l'articolo ad esse relativo non avrebbe avuto effetto *se non dopo la promulgazione di una legge di pubblica istruzione*. Il minore difetto di quel provvedimento, che a nulla provvedeva, era di essere inutile ed inopportuno; inutile, trattandosi di annunziarlo per tenerne sospesa l'applicazione, inopportuno perchè ricordato in un progetto temporaneo, dal quale era riconosciuta la necessità di un ordinamento definitivo. Il difetto maggiore (se non cadiamo in abbaglio) stava nel supporre sciolto un problema che è tuttora da sciogliere e nell'accettarne le conseguenze, le quali non erano accettabili senza la discussione dei principii attinenti ad una legge diversa, cioè alla legge della istruzione pubblica. Ed altro difetto si riscontrava nel rendere certo il carico delle provincie per la istruzione secondaria e tecnica, mentre si lasciavano incerte le rispettive ingerenze ed attribuzioni.

Sarebbero state a carico delle provincie quelle pensioni pei maniaci poveri, le quali erano e sono iscritte nel bilancio dello stato. Ma il bilancio dello stato ci fa conoscere che a carico di esso sono per alcune provincie, e con norme diverse, le spese non solo dei maniaci, ma anche degli esposti, dei sifilitici, di ospedali per infermi e di ospizi per mendici; di sussidii per doti e per lavoro, di bagni pei poveri, di scuole pei sordomuti; di conservatorii, di orfanotrofi e di altre simili istituzioni.

Che cosa significa tutto questo? Significa che qualche cosa è da fare, e che non si fa nè colla legge sui comuni e

sulle provincie, nè con quella sulle opere pie. Le regole per la competenza passiva non sono da confondere colle regole di amministrazione e di tutela. Per la competenza passiva una legge dovrà determinare le norme necessarie pel concorso delle provincie, dei comuni e delle famiglie, come pure pei consorzi delle provincie, dei comuni e dei particolari istituti. Senza di ciò le altre leggi non basteranno a togliere le contraddizioni, le discrepanze e le incertezze; senza di ciò l'unità del bilancio sarà sempre una chimera; senza di ciò rimarranno sconvolti ed offesi i principii della uguaglianza e della buona economia. Qui non ripeteremo quei ricordi che una carità veramente provvida e benefica ne ha tramandati pel migliore governo della pubblica beneficenza, ma non ci possiamo astenere dal ripetere che pessimo fra tutti è quello che si esercita direttamente dallo stato.

La Deputazione provinciale avrebbe conservato a capo il Prefetto ed avrebbe avuto impiegati proprii; avrebbe avuto il potere esecutivo per le deliberazioni prese dal Consiglio; ed avrebbe conservata una specie di magistratura a tutela dei comuni. Noi non discuteremo intorno alla bontà dei sistemi, ma confesseremo soltanto che non ci è sembrato di vederli sempre proposti con un concetto logico, pel quale alle premesse rispondessero le conseguenze. Se la provincia è una divisione amministrativa dello stato, è logico che il rappresentante dello stato primeggi nel regolarne e nell'eseguirne le faccende, è logico che gl'impiegati a servizio delle provincie sieno impiegati governativi. Ma se la provincia ha una rappresentanza ed un'amministrazione distinte da quelle dello stato, è logico che il rappresentante dello stato non prenda parte a quell'amministrazione ed a quella rappresentanza, è logico che gl'impiegati a servizio delle provincie sieno impiegati provinciali.

Molto commendevole fu il pensiero di moderare la tutela o vigilanza economica sui comuni. Le alienazioni d'immobili e di titoli di credito, la costituzione di servitù, la creazione di debiti, l'acquisto di azioni industriali, e le spese che vincolassero i bilanci oltre a tre anni, sono argomenti i quali richiedono una cautela tanto maggiore quanto più si colle-

gano cogli interessi dell'avvenire e coi diritti della società rappresentata dal governo. Nei casi di nuove spese, le quali occasionassero un prestito od un aumento d'imposte, i contribuenti avrebbero avuto facoltà di ricorrere con certe norme e condizioni. Alieni come siamo da profferire un giudizio in questa grave e delicata materia, desideriamo soltanto di manifestare i nostri dubbi intorno alle proposte surriferite. Prima di tutto ci sembrerebbe che il ricorso dei contribuenti potesse giovare anche nei casi riservati alla tutela o vigilanza governativa, perchè potrebbe mettere innanzi quei reclami, i quali inducessero a negare una approvazione che non sarebbe forse altrimenti negata per mancanza di obiezioni o per difetto delle necessarie notizie.

In secondo luogo si risveglierebbe sempre più l'attenzione degli elettori, e la loro educazione nelle cose pubbliche ne sarebbe meglio favorita. In terzo luogo cadrebbe forse in acconcio di esaminare se oltre il ricorso di un certo numero di elettori convenisse ammettere il ricorso della minorità dei Consigli nei casi non sottoposti a vigilanza o tutela, e col solo intento di provocare una più matura deliberazione. Ed in quarto luogo noteremo che qualche difficoltà nascerebbe nella pratica se il ricorso fosse concesso nei termini proposti, cioè quando per nuove spese si fosse indotti nella necessità di far debiti o di aumentare le imposte. Se questa necessità procedesse da spese che non fossero nuove, ma raddoppiate od accresciute, verrebbe forse meno la facoltà del ricorso?

Il diritto conferito ai municipii ed alle provincie di mettere sovrimposte alle contribuzioni dello stato non vorrà essere interpretato con tale larghezza da riuscire a danno dello stato medesimo ed a nocimento della pubblica prosperità e ricchezza. La facoltà del ricorso porge una guarentigia diretta ai contribuenti e indiretta allo stato. Quella guarentigia sarà tanto più efficace quanto meglio il sistema dei ricorsi sarà ordinato, e meglio educati saranno gli elettori ed i contribuenti all'esercizio della vita pubblica. Due altre guarentigie vediamo proposte, l'una delle quali si può rendere illusoria colla massima facilità, e l'altra apparisce ripugnante

ed impossibile. Si può rendere illusoria la condizione di volere approvate le spese, le quali aggravino più di tre bilanci, qualora non si ponga un limite alla suddivisione fra più bilanci di quelle spese che sono da comprendere in un solo, dovendosi eseguire nell'anno corrispondente.

Ripugnante ed impossibile è la condizione che la sovrimposta stabilita dai comuni e dalle provincie debba colpire con eguale proporzione tutte le contribuzioni dirette. Si suppone forse che le contribuzioni sieno perequate? In una proposta temporanea, che si faceva per una immediata applicazione colla riserva di un ordinamento definitivo, non sarebbe stato lecito di supporre una cosa tanto lontana dalla verità. Fu invece riconosciuto il contrario, e ne sieno di prova le seguenti proposizioni. Per le provincie, a carico delle quali risulti trasportata una parte delle spese ora iscritte nel bilancio dello stato, il governo ridurrà in proporzione la somma delle imposte dirette dovute allo stato medesimo. Per le provincie, dove la legge abbia per effetto di trasportare a carico dello stato alcune spese già provinciali, si aumenterà in proporzione di queste la somma delle imposte dirette dovute all'erario nazionale.

La perequazione delle imposte avrebbe avuto una conferma dalla perequazione dei servizi. Ma provvedendosi in parte a questa, mentre l'altra era tuttavia fra le cose desiderate e desiderabili, si conobbe la necessità di modificare in più od in meno il valore delle imposte prestabilite secondochè le spese provinciali fossero state accresciate o diminuite dalle riforme già indicate. Le sovrimposte proporzionate alle contribuzioni non perequate avrebbero prodotto una nuova e maggiore sproporzione contro il fine dei proponenti ed ogni ragione di equità, di giustizia e di economia. Ed anche prescindendo da ciò ricorderemo che la imposta sulla proprietà stabile prende norma da una stima che in molti luoghi è forse inferiore per due terzi al valore reale. Potremmo noi affermare altrettanto delle imposte sulla ricchezza mobile? Una parte delle imposte principali sulla proprietà stabile, quando si tratta di tasse antiche, si direbbe quasi compenetrata nel prezzo, il quale nel corso dei con-

tratti naturalmente si forma colle opportune detrazioni. Potremmo noi affermare altrettanto delle imposte sulla ricchezza mobile? Lasciamo da parte le leggi diverse dalle quali sono le medesime governate; lasciamo da parte l'indole diversa delle due proprietà, delle due ricchezze e dei tributi corrispondenti; lasciamo da parte il turbamento che si arreherebbe ad ogni impresa industriale e commerciale se mentre s'introdurrebbe una nuova imposta (e troppo nuova in alcune provincie) sulla ricchezza mobile, si rendesse insopportabile con una proporzione tanto sproporzionata e superlativa.

Ma dovremo dunque rimetterci all'arbitrio dei comuni e delle provincie? Si noti innanzi tutto che il rimedio del ricorso si è proposto verso i comuni e non verso le provincie, onde il principio di un sistema liberale e provvido ad un tempo si converte in una eccezione odiosa per gli uni e privilegiata per le altre. Ma concedendosi quel rimedio colla necessaria larghezza ai diversi contribuenti, anche in riguardo alla più equa distribuzione delle imposte, il giudizio che si darebbe in prima istanza dal magistrato provinciale ed in grado di appello da un magistrato superiore riescirebbe ad impedire o a temperare gli eccessi. Chi negherebbe poi che, trattandosi di passare dagli antichi sistemi tanto disparati e discordi ad un ordine nuovo di bisogni, di provvedimenti e d'istituzioni non fosse opportuno, utile e necessario di accogliere qualche partito temporaneo che aiutasse a sciogliere le difficoltà invece di troncarle improvvisamente?

Quando le cose avessero avuto il loro assetto normale, sarebbe da sperare che l'esperienza dei ricorsi e dei giudizi, la pratica dei bilanci e lo svolgimento naturale delle ricchezze e delle imposte dimostrasse l'inutilità di maggiori cautele. Ma se queste fossero richieste dall'interesse dello stato e dei contribuenti, è certo che allora si potrebbero ordinare con perfetta conoscenza. Un limite che si ponesse alle sovrimposte colle leggi sul bilancio dello stato servirebbe a prevenire ed a togliere quegli abusi, i quali col rimedio dei ricorsi non fossero prevenuti e tolti.

L'esame che abbiamo fatto delle proposte riforme, dimostra che per quanto appariscano inferiori al desiderio ed

al bisogno, pure avrebbero condotto a rendere applicabile a tutte le provincie d'Italia un sistema di amministrazione provinciale meglio ordinato ed uniforme; avrebbero condotto a contemperare la tutela dei comuni col ricorso dei contribuenti. Se le riforme riescivano scarse ed incompiute, noi ne sappiamo tutti il perchè. Una riforma parziale ha molti, gravi ed insuperabili inconvenienti quando pendono ancora incerte e sospese le norme per una riforma generale e definitiva. La legge sui comuni e sulle provincie si collega colle più svariate parti della pubblica amministrazione, e noi non crediamo di uscire dal nostro subbietto imprendendo a ricordarne le principali.

§ 2. — Rapporti della legge municipale e provinciale con altre parti della pubblica amministrazione.

Non entreremo a ragionare del contenzioso amministrativo per contrapporlo ai principii costituzionali e giuridici, ma ne faremo cenno per ricordare semplicemente che la questione del contenzioso amministrativo vuole essere risolta prima di molte altre. Quando si tratti da senno della legge comunale e provinciale, e specialmente di quella magistratura, che a vigilanza degli atti dei comuni ed a giudizio dei ricorsi dei contribuenti sarebbe composta dal Prefetto e dai Deputati delle Provincie, riescirebbe malagevole il disputare intorno alla conservazione o trasformazione dei Consigli di prefettura, se la questione del contenzioso amministrativo non fosse già stata decisa.

Supposto che fosse stata decisa in favore dei tribunali ordinarii e del diritto comune, si potrebbero togliere di mezzo i Consigli di prefettura, bastando probabilmente al Prefetto di avere a lato due o più Consultori, secondo l'importanza delle provincie e la molteplicità degli affari. L'economia nelle spese corrisponderebbe alla semplicità dell'ordinamento. Si eviterebbe ancora il pericolo di una temuta contrazione, perchè nei tribunali ordinarii opportunamente

distribuiti fra le diverse provincie avrebbero termine quei giudizi, i quali dal contenzioso amministrativo si porterebbero in grado di appello avanti al Consiglio di Stato. Ora ciò non accade perchè in alcune provincie il contenzioso amministrativo è negletto e dispregiato, in altre più non esiste, ed in altre si dovrebbe compiere colla decisione di speciali Consigli superiori succeduti ai precedenti Consigli di Stato.

Supposto invece che le tradizioni della burocrazia anche questa volta prevalessero, e che il sistema del contenzioso amministrativo fosse applicato a tutta Italia, si avrebbe da un lato il pregio della uniformità e della eguaglianza davanti alla legge (pregio che sarebbe di gran lunga maggiore colla generale abolizione del sistema medesimo), ma si avrebbe dall'altro l'inconveniente di una concentrazione tanto meno giustificata, quanto più facile e più consentaneo alla natura delle cose ed ai veri progressi civili e politici sarebbe il provvedere coi tribunali ordinarii nelle sedi rispettive.

Un Consiglio di prefettura poco occupato e bene retribuito, ed una Deputazione provinciale chiamata ad esercitare gratuitamente molte, gravi e svariate attribuzioni, farebbero tale contrasto nell'animo degli uomini imparziali da indurli a desiderare che il carico dell'una fosse alleggerito, e che l'ufficio dell'altro fosse compiuto in tutti gli ordini delle ingerenze governative. I Prefetti (essi direbbero) abbiano adunque i loro Consigli di prefettura, ma se ne giovino nei giudizi contenziosi, nei decreti amministrativi, negli atti di vigilanza e di tutela. Le Deputazioni provinciali attendano con maggiore dignità alle cose della loro provincia senza sottrarre ai Consigli di prefettura le spoglie di un potere che si chiama deliberante, ed è consultivo. Si chiama deliberante perchè si procede coi voti nel decidere; ma è consultivo perchè se quel voto non garba al Prefetto, gli è sempre dato di muoverne richiamo per farlo revocare.

La legge sul Consiglio di Stato, se ha un rapporto, che chiameremo indiretto, colla legge comunale e provinciale per la giurisdizione del contenzioso amministrativo, ha un

rapporto diretto colla medesima per la decisione suprema dei ricorsi. Abolita che fosse quella giurisdizione, l'ordinamento delle Prefetture e dello stesso Consiglio di Stato, o di altro magistrato superiore, potrebbe essere recato a maggiore semplicità con maggiore risparmio di spesa e speditezza del servizio; con maggiore rispetto non solo dei principii costituzionali e giuridici, ma anche di quelle tendenze che per le nuove condizioni d'Italia sono rivolte ad un progressivo dicentrimento, tanto predicato colle parole e tanto contraddetto coi fatti.

La decisione dei ricorsi non è però da confondere colla giurisdizione contenziosa. A questa si potrebbe ad un tratto convenientemente supplire coi tribunali ordinarii. A quella non sarebbe convenientemente supplito colla istituzione di Consigli superiori amministrativi, i quali ci allontanerebbero dal fine che s'intende di raggiungere coi predetti ricorsi. L'unità della giurisprudenza amministrativa e la solennità di una guarentigia concessa coi ricorsi alle decisioni supreme del Capo dello Stato, inteso il Consiglio di Stato, farebbero a molti preferire il presente sistema. Ciò che più importa è la facoltà dei ricorsi, la quale, mentre rassicura gl'interessati contro il pericolo di errori e di abusi, raffrena le autorità provinciali in guisa che tanto più rari saranno i casi di ricorso quanto più il pericolo di errori e di abusi avrà nella legge un impedimento od un rimedio.

Finchè l'istituzione del Consiglio di Stato non sia posta in dubbio potrà sembrare che il dipartirsi da questa via non abbia ragione e compenso. Ma la legge sul Consiglio di Stato fu pubblicata nelle sole provincie del Piemonte e della Lombardia, e nelle altre provincie si pubblicarono soltanto quegli articoli, i quali si riferiscono ad atti di sicurezza generale. Sarebbe superfluo qualunque commento e più che superflua qualunque discussione, quando il discorso si restringe a ricordare che la legge comunale e provinciale si riferisce ad un Consiglio di Stato ed alle leggi che lo governano. Quindi il dilemma: o un solo Consiglio di Stato colle medesime leggi ed attribuzioni per tutto il regno; o diversi Consigli amministrativi nelle principali sedi del regno, ve-

nendo meno perciò quell'unico Consiglio, e mutandosi i rapporti dei ricorsi e delle decisioni. Questo secondo sistema non corrisponderebbe ad un concetto normale, e condurrebbe a sostituire all'ordine ed all'unità le complicazioni e le discrepanze. Ma noi abbiamo posto un dilemma; non abbiamo dato un giudizio. Abbiamo accennato ad un concetto generale; non abbiamo fatto quelle eccezioni, le quali, a cagione d'esempio, si richiedessero da circostanze straordinarie e da ordinamenti speciali o temporanei.

La legge comunale e provinciale si collega pure di presente colla istituzione della Corte dei conti. L'articolo 120 è così concepito: « I conti delle entrate e delle spese, rivolti dal Consiglio comunale, saranno approvati dal Consiglio di governo (di prefettura) salvo ricorso alla Corte dei conti », e l'articolo 184: « Il conto del tesoriere provinciale è approvato dal Consiglio di governo (di prefettura) salvo ricorso alla Corte dei conti. » Non occorre di rammentare che mentre la legge sui comuni e sulle provincie era in vigore in tutto il regno, meno la Toscana, con quelle eccezioni, incertezze e riserve delle quali ora non faremo parola, la legge sulla Corte dei conti aveva vigore soltanto nelle provincie di Piemonte e Lombardia. Le antiche leggi ed istituzioni rimanevano in Napoli, Palermo e Toscana; nessuna legge ed istituzione nelle altre provincie.

Questo sconcio fu tolto in parte colla nuova legge approvata dal parlamento. Ma resta tuttora indecisa la quistione relativa ai conti approvati dai Consigli di prefettura con ricorso alla Corte dei conti. La quistione si collega con quella del contenzioso amministrativo, la quale avrebbe dovuto andare innanzi a tutte le altre per l'ordine delle discussioni. La sua priorità non è meno evidente della sua urgenza; ma le ragioni della priorità e dell'urgenza non sono tanto potenti da vincere certe ripugnanze e ritrosie. In ogni modo l'ingerenza dei Consigli di prefettura e della Corte suprema istituita a vigilare principalmente sulle finanze dello Stato ci sembra assai poco giustificata in riguardo ai conti dei comuni e delle provincie. Ed in ogni modo ci sembrerebbe che il voto dei Consigli comunali e provinciali, dato colle guaren-

tigie della pubblicità e del sindacato, dovesse avere almeno un primo grado di autorità. Pei casi di opposizione non basterebbe forse un ricorso in secondo grado al Prefetto, anzichè alla Corte dei conti, quando non si credesse meglio di aprire la via ai competenti tribunali? E fuori dei casi di opposizione non basterebbe forse che ai conti riconosciuti dai Consigli comunali e provinciali si apponesse il visto dal Prefetto?

Non parleremo della legge sulla istruzione pubblica, sui lavori pubblici e sulle opere pie; non parleremo della legge sui consorzi, sieno volontari od obbligatorii. I loro rapporti coll'amministrazione dei comuni, delle provincie e di altri pubblici istituti sono della più grande evidenza. Facciamo piuttosto una breve digressione per rispondere a coloro, i quali credono che la mancanza di un generale sistema non consenta nemmeno di preparare la via ad un ordine di cose migliore. Il concentrare nel bilancio dello Stato alcune spese che sarebbero più convenientemente discusse, deliberate e sostenute dai Comuni e dalle provincie ha molti e gravi inconvenienti. I quali potrebbero essere tolti con un solo articolo di legge, onde il governo avesse facoltà di ordinare, secondo il voto dei consigli comunali e provinciali, che quelle spese dai bilanci dello Stato si trasferissero nei bilanci delle provincie e dei comuni con una proporzionata diminuzione nelle imposte.

Le ragioni del dicentramento, della semplicità e della economia conforterebbero a questa prova, la quale si concilierebbe pienamente con un sistema di ben ordinata e libera transizione. I Comuni e le provincie non tarderebbero molto ad approfittare di quel diritto, e chi ha fede nella discussione e nella vigilanza dei rappresentanti più interessati e diretti non vorrebbe certo farne lamento o contrasto. Lasciamo da parte le obbiezioni dei concentratori ostinati ed impenitenti, accogliendo con fiducia e con rispetto quelle dei riformatori più oculati e rispettivi. Essi non diranno già che per tal guisa si vengano rimescolando le cose da capo a fondo; non diranno che si rinnovi l'esempio di mutare in peggio o fuori di proposito o col pretesto di una male intesa e male appro-

priata unificazione, la quale più della forma che della sostanza si appaghi.

Essi diranno piuttosto che l'avviamento da noi accennato non potrebbe giovare per quei servigi, i quali si estenderebbero a più comuni ed a più provincie. Ma ponendosi l'alternativa, o che si provvedesse dal governo direttamente col rimborso delle spese, come ora accade in alcune parti del regno, o che si provvedesse dalle provincie o dai comuni col mezzo dei consorzi, è manifesto che la difficoltà sarebbe sciolta; e che nel cammino della unificazione amministrativa si procederebbe coi maggiori riguardi dovuti ad interessi legittimi e ad antiche consuetudini. L'unità del bilancio, la quale per chi non si lasci illudere dalle apparenze, è tuttora un vano desiderio, ne sarà di molto avvantaggiata. Unità di bilancio per noi non è quella raccolta d'inventarii onde si compone il così detto bilancio del Regno d'Italia. Unità di bilancio e discrepanza negli ordini delle imposte, dei servigi e delle spese non vanno insieme.

Più che una legge speciale per gl'impiegati potrebbe nei rapporti coll'ordinamento delle provincie e dei comuni sembrare veramente utile e necessaria una legge uniforme sulle pensioni. Al progetto delle proposte riforme tenne dietro un altro progetto per rendere provinciali gl'impiegati governativi, che sarebbero stati trasferiti a servizio delle provincie. Ma parve ad alcuni che la condizione degli impiegati non sia tale da permettere una specie di baratto. Gl'impiegati del governo hanno diritto che sia meglio rispettata la loro volontà e la loro carriera. Le provincie hanno diritto che in nome della loro nuova libertà e indipendenza non s'imponga ad esse la scelta di uomini ignoti o non raccomandati da una particolare fiducia. Il governo potrebbe invece mettere qualche impiegato a disposizione di quelle provincie, le quali non avessero ancora ufficio distinto dai governativi. Ed al servizio delle provincie concorrerebbero di buon grado quegli impiegati che preferirebbero una sede certa e ferma alla mobile ventura di una incerta carriera.

Una legge uniforme sulle pensioni, o piuttosto sulla istituzione di una cassa generale per le pensioni, sarebbe invece

richiesta dagli interessi dello Stato, delle provincie e dei comuni. L'uniformità nel caso presente corrisponde ai principi della equità e della eguaglianza. L'uniformità del sistema è cosa di molto pregio, ma di pregio assai maggiore sarebbe la riforma del sistema medesimo, il quale ha il difetto di provocare una concorrenza artificiale ad una carriera privilegiata, vale a dire alla carriera dei pubblici impieghi; ha il difetto di sostituire l'intervento dello Stato alla previdenza degli individui; ha il difetto di menomare colla misura del tempo l'alacrità e la durata del servizio; ha il difetto di aggravare le finanze con un debito vitalizio, il quale si trasforma in un debito continuato, crescente e perpetuo; ha il difetto di condurre a ripetute delusioni confortando ad esagerate speranze.

L'argomento delle contribuzioni dirette ha un rapporto strettissimo coll'amministrazione delle provincie e dei comuni. Unica imposta diretta è tuttora in alcuni luoghi la tassa prediale, e non è da dire quanto ne rimanga sovraccaricata. Che tutti i cittadini siano eguali davanti alla legge, e che tutti debbano contribuire alle pubbliche spese in proporzione della loro fortuna, sta bene. Ma quanto dalla teoria è lontana la realtà! Non dimentichiamo per questo che si sta pensando alla augurata e necessaria perequazione, la quale è imperiosamente richiesta dai principi della eguaglianza e della giustizia, dai bisogni supremi dello Stato, dagli interessi meglio ordinati, dalla rappresentanza più sincera e dalle guarentigie più sicure delle provincie, dei comuni e di tutti i contribuenti.

Anche nei sistemi dei conti e delle tesorerie si riscontra una grande varietà. Pessima prova si fece nelle provincie della Lombardia e dell'Emilia dove si mise mano a mutamenti, i quali porgeranno qualche lume maggiore nell'ordinare un sistema generale e compiuto. I metodi delle riscossioni non sono meno diversi. Alcuni hanno fatto ottima prova, ed altri fanno dubitare del contrario, sia che si riguardi alla certezza dell'esito, od al risparmio delle spese. Nell'intento dell'unificazione la prima regola è di dare la preferenza al meglio anziché di appigliarsi al peggio; ma per dare

la preferenza al meglio occorrono studi e confronti, occorre conoscere prima di giudicare, occorre una esatta conoscenza ed un maturo esame prima di risolvere, di ordinare e di eseguire. Verità troppo elementari sono codeste, onde avremmo ragione di credere che non saranno sempre dimenticate.

Colla legge dei comuni si collega quella del dazio di consumo; colla legge delle provincie si collegano le disposizioni relative ai boschi, agli archivi ed alle caserme. Asteniamoci dall'entrare in qualsivoglia particolarità, poichè i pochi e brevi cenni che abbiamo fatto bastano a ricordare quali rapporti abbia principalmente la legge comunale e provinciale colle altre parti della pubblica amministrazione.

Intorno alla legge della sicurezza pubblica ricorderemo come nel discorso indirizzato dal ministro dell'interno alla commissione che fu aggiunta per alcuni mesi al Consiglio di Stato si esponesse dapprima una massima generale, indi si allegasse un fatto disputabile, ed infine si proponesse un quesito da risolvere. I provvedimenti relativi alla sicurezza pubblica urbana e rurale spetterebbero al comune; ecco la massima esposta. Ma l'esperienza ne ha annunziato della poca efficacia che in molti luoghi ha la pubblica sicurezza affidata al comune; ecco il fatto allegato. Non potrebbe incaricarsene il governo mediante una quota da pagarsi dal comune nel suo bilancio? Ed ecco il susseguente quesito.

Per rispondere adeguatamente conveniva innanzi tutto distinguere la pubblica sicurezza dalla polizia urbana e rurale; la prima spetta alla autorità del governo, il quale fuori di essa non avrebbe nemmeno ragione di esistere; la seconda appartiene più direttamente alla vigilanza ed alla autorità del municipio. Non intendiamo con ciò di affermare che il comune non possa e non debba in certi casi ed entro a certi limiti cooperare all'adempimento del mandato governativo; ma intendiamo soltanto di non confondere i gradi della rispettiva competenza e responsabilità a meglio chiarire il problema che occorre di risolvere.

Ciò basta per ora intorno alla massima; ma in quanto alla prova più o meno buona che ne sia stata fatta (se ci è

lecito di trascrivere alcune parole che ci vennero dettate sul primo ordinamento del regno) noi crediamo che degli ordini nuovi non si avrebbe fondata ragione di giudicare, finchè pel loro naturale e libero svolgimento l'opera del tempo non fosse compiuta dopo tolte di mezzo le infelici reliquie degli ordini antichi. Noi non viviamo in una società di Arcadi, e perciò tenendo conto della passata eredità e delle difficoltà presenti, non possiamo disconoscere quanti sforzi sieno necessari per le buone speranze dell'avvenire. Ma crediamo altresì che per mettere alla prova le attitudini del municipio sia mancato non solo il tempo e la opportunità, ma anche la condizione del modo e degli attributi. Che una parte della polizia governativa, la quale è indirizzata alla tutela della pubblica sicurezza, venga delegata al municipio, specialmente nei piccoli comuni, sta bene, purchè la delegazione sia determinata, e non riduca il capo municipale ad essere agente di un agente politico. Che poi la polizia municipale propriamente detta, la quale si distingue in urbana e rurale, sia rimessa al comune, sta anche meglio, purchè non manchino le norme e le facoltà pel suo ordinato procedimento ed esercizio.

La legge attuale dichiara che l'amministrazione della pubblica sicurezza è esercitata, *occorrendo, anche dal sindaco*; che nei soli comuni, i quali non abbiano un delegato alla pubblica sicurezza, e nei soli casi d'urgenza, e quando non possa provvedere il delegato vicino, provvede il capo del comune. Dichiarà che gli ufficiali e gli agenti della pubblica sicurezza debbono vigilare per l'osservanza delle leggi, e pel mantenimento dell'ordine pubblico, intendendo ancora a prevenire i reati, a comporre i pubblici e privati dissidii, a soccorrere ai pubblici e privati infortunii. Dichiarà che l'esecuzione della legge è commessa ai carabinieri, agli uffiziali ed alle guardie di pubblica sicurezza; ed anche alle guardie municipali, alle guardie campestri ed ai cantonieri, soggiungendo che pel loro concorso al servizio della pubblica sicurezza, e pel concorso delle guardie di pubblica sicurezza al servizio della polizia urbana e rurale il ministro dell'interno, uditi i consigli dei comuni, darebbe le opportune istruzioni.

Prima di procedere innanzi noteremo quasi di volo che i casi di urgenza, come sono indicati pel capo del comune, lasciano nel vago e nell'incerto; noteremo che la legge lascia supporre la istituzione di una guardia municipale per la polizia urbana e rurale; che la guardia del municipio possa venire in aiuto della polizia governativa; e che le guardie governative vengano in aiuto della polizia municipale. Conviene adunque che la polizia municipale sia ordinata, che le guardie municipali sieno istituite, che il voto del consiglio sia conosciuto, che le istruzioni del ministro sieno trasmesse, prima che sia dato di fare una esperienza con effetti corrispondenti al bisogno ed all'aspettativa. Se non che alle istruzioni ministeriali noi preferiremmo una regola legislativa abbastanza capace da comprendere le norme per le speciali applicazioni. E quel reciproco aiuto e concorso che viene dalla legge ordinato, potrà riuscire di grande efficacia nella pratica, intrecciando l'azione municipale coll'azione governativa, e conferendo ad entrambe tutto il necessario valore. Nel qual modo il posto quesito rimarrebbe sciolto, provvedendosi dal comune col proprio bilancio al servizio che naturalmente gli appartiene in ordine ai bisogni locali e ne'suoi rapporti cogli interessi generali dello Stato.

Appare quindi manifesto che la legge in questa parte richiede piuttosto di essere perfezionata e compiuta di quella che abbandonata o negletta. Di altre parti non potremmo discorrere troppo per minuto, ma non potremmo nemmeno del tutto tacerne, specialmente per ciò che si riferisce ad alcune ingerenze della provincia e del comune. Nella legge municipale è scritto: *appartiene al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed emergenti di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie e colle norme da stabilirsi con decreto reale*. Lasciamo da un lato i commenti del concetto, della riserva e dello stile, e passiamo dalla legge municipale alla legge di polizia. Per essa il capo del comune rimette i *passaporti per l'interno*; impone il cognome agli esposti o ne accetta la dichiarazione; può comminare pene ne'suoi avvisi, salvo l'appello al prefetto; e nel tempo di feste, di fiere e di mercati permette che si aprano caffè ed alberghi. Per essa il magi-

strato municipale prescrive l'ora di chiudere nella notte gli alberghi ed i caffè; manifesta un voto sulla convenienza di alcuni esercizi; ordina che nelle ore notturne le case non abbiano aperto più di un accesso verso la pubblica via. Per essa i consigli delle provincie determineranno quali comuni debbano istituire le guardie campestri, e quali ne saranno le condizioni e le discipline; per essa una autorità locale, che non è determinata fuorchè col nome di politica, accetterebbe e riconoscerebbe la dichiarazione degli alloggi necessaria anche per un solo giorno; permetterebbe i divertimenti ed i fuochi di artificio ed assegnerebbe il luogo ed il tempo dell'andare a nuoto; per essa la denuncia dei furti campestri e del pascolo abusivo è rimessa al giudice chiamato di *mandamento*.

Perchè una fabbrica sia dichiarata insalubre, pericolosa od incomoda, occorre che il municipio od il privato cittadino ne faccia richiesta alla deputazione della provincia, e che la dichiarazione di questa venga approvata con decreto reale, che sarebbe invocato dal ministro dell'interno dopo avere udito il consiglio di sanità e il consiglio di Stato. La Francia, che non è mai stata molto ritrosa verso il sistema concentrativo, e da cui si ritrassero molte volte i modelli e gli esempi, anche quando era meno opportuno d'imitarli e di seguirli, la Francia colla legge del 1850 affidava la vigilanza degli edifizi insalubri a commissioni liberamente nominate dal comune. Il capo del comune ne giudicava, ed al consiglio di prefettura si ricorreva per l'appello. E colla legge del 1852 il costruttore di edifizi veniva sottoposto alle prescrizioni relative alla salubrità ed alla sicurezza pubblica.

In generale il sistema dell'autorizzazione preventiva dovrebbe cedere il luogo al sistema repressivo. La tutela della pubblica incolumità e sicurezza rende quanto giusta e necessaria altrettanto benefica l'ingerenza dell'autorità, purchè sia regolata dalla legge ed entro certi limiti contenuta. Il rispetto della libertà individuale, della libertà economica e della libertà politica, non è punto in disaccordo colla ragione della pubblica tutela. Le discipline che riguardano gli oziosi, i vagabondi, i mendici e gli uomini dati al

mal fare, e che vengono ordinate per la tranquillità, per la morale e per la salute pubblica saranno tanto più da commendare, quanto maggiori sieno le cure poste ad assicurarne l'effetto.

Fin qui intorno al sistema preventivo non avremmo nulla a ridire. Ma quando la legge viene ad ordinare i passaporti per l'interno, i libretti per gli operai e pei domestici, un corso di studii classici per l'arte tipografica e per la litografia, e certe particolarità per la vendita dei giornali e per l'affissione degli scritti stampati, noi possiamo affermare che somiglianti disposizioni o non saranno eseguite, e ne rimarrà offesa l'autorità della legge; o si farà mostra di volerle eseguire e la prova sarà molesta per gli uni, delusa dagli altri, inutile per tutti. Col principio della libertà individuale mal si potrebbero conciliare i passaporti per l'interno; col principio della libertà industriale, economica e politica male si confanno le restrizioni poste ad alcuni esercizi, oltre la vigilanza richiesta per la quiete, per la moralità e per l'igiene pubblica. Converrà dunque provare di essere inabile a qualunque altro mestiere, ed a procurarsi i mezzi di sussistenza, per vendere, distribuire ed affiggere scritti stampati? Converrà dunque che la distribuzione dei giornali rimanga per due ore sospesa dopo l'eseguito deposito? Converrà dunque che per entrare nell'arte del tipografo o della litografia si provi di avere compiuto il *corso speciale*, o il *corso classico sino alla seconda rettorica inclusivamente*, e di avere compiuto un tirocinio almeno di tre anni?

I libretti saranno tenuti in pregio dai domestici e dagli operai quando, invece di portare l'impronta della diffidenza e della schiavitù, recheranno la libera testimonianza della fiducia, dell'aggradimento e del merito. L'usanza dei libretti per gli operai venne, come le altre mode, dalla Francia dove nacque da spirito di reazione contro la libertà industriale succeduta alle abolite corporazioni. Il pensiero di legare l'operaio alla polizia ed all'imprenditore col pretesto di meglio guarentire i patti convenuti o le somme anticipate, rimane facilmente deluso. Nondimeno quella specie di se-

questo su la persona del debitore, che non ha diritto al congedo, e per un quinto del salario presso il nuovo padrone, finchè non sia per intero soddisfatto l'antico; quella specie d'interdetto di passare da un luogo all'altro senza certe formalità e discipline, sono cose molto gravi; e noi dobbiamo desiderare che nessuno abbia nemmeno l'apparenza di essere posto, senza sua colpa, fuori della legge comune.

Ma tornando là donde siamo partiti, concluderemo che mentre la polizia indirizzata alla tutela dell'ordine, della pubblica tranquillità e sicurezza appartiene principalmente al governo, è propria dei comuni quella che si chiama polizia urbana e rurale. E più della polizia governativa sono varie e molteplici le parti della polizia municipale, riferendosi all'annona, alle grascie, all'igiene ed alla edilità, nella quale si comprendono la sicurezza e comodità delle pubbliche vie, la loro nettezza, l'illuminazione notturna, la demolizione o riparazione degli edifici pericolosi, l'allineamento delle contrade, la condotta delle acque, il divieto di esporre cose che possano offendere cadendo, o produrre esalazioni nocive. Le fiere, i mercati, i pubblici divertimenti; il governo delle acque, dei fossi e degli scoli; i provvedimenti contro i furti e danni campestri, sono altrettanti oggetti della polizia municipale, urbana o rurale. Oltre a queste attribuzioni, naturalmente proprie dei comuni, altre possono essere ai medesimi delegate dalla legge coll'intento di cooperare all'effetto degli ordini relativi alla tutela della pubblica tranquillità e sicurezza. Ciò che maggiormente importa si è che le attribuzioni sieno bene determinate affine di prevenire le incertezze, gl'imbarazzi ed i conflitti. Un potere conciliativo converrebbe ancora per molti rispetti al magistrato municipale.

La legge di polizia non ha dichiarato di abolire la mendicizia. Se una legge fosse tanto potente, perchè non procederebbe più innanzi abolendo altre piaghe sociali non meno pericolose ed infeste? Non si è dichiarata abolita la mendicizia, ma si è posto il divieto di mendicare in quelle provincie, nelle quali fossero istituiti ricoveri alla mendicizia. Nelle altre il vivere d'accatto è comportato per coloro i quali non

abbiano mezzi di sussistenza, abilità al lavoro e parenti obbligati a mantenerli. E tale licenza è temperata e contenuta da certe discipline, e fra le altre dalla condizione di non uscire dal proprio comune e di portare al petto una specie d'insegna. Come discipline di polizia queste non lasciano molto a ridire, se ne toglì il vincolo di rimanere nel proprio comune per quel mendico che nel proprio comune morisse di fame. Ma quando si mette mano a somiglianti disposizioni la scelta sta nel preferire gl'inconvenienti minori, giacchè l'evitarli tutti è quasi fuori del possibile. Nella mancanza di pronti e nella aspettativa di efficaci rimedi, si ricorre a qualche palliativo, almeno per impedire ai danni ed agli abusi di trasmodare.

Rimedio vero e sicuro non è dato di ripromettersi fuorchè dal progresso economico e morale, donde l'amore del lavoro degnamente retribuito, e fortificato il sentimento dell'umana dignità. Nei buoni ordini educativi ed economici, i quali si collegano strettamente fra loro, è per tanto riposta la prima ed unica speranza, quantunque possa apparire che dal seme gittato venga su lenta a fruttificare la pianta. Colla istituzione dei ricoveri pei mendici non è sciolto il problema, ma si rende più logico il divieto, il quale però non avrebbe ogni efficacia desiderabile se già non si fosse risaliti alle cagioni. I ricoveri di mendicità non si vogliono nè confondere colle case di correzione e di lavoro, nè prescrivere assolutamente in ogni provincia. Case di lavoro furono ordinate in Francia pei singoli dipartimenti col decreto del 1808. Forse in menò di quattro anni ne sorsero ottanta, ma l'enormità delle spese e il danno della concorrenza per l'industria privata eccitarono a lagnanze sempre più forti, onde molti si vennero chiudendo con impazienza non minore di quella colla quale erano stati aperti.

Una legge di polizia non può distruggere la mendicità, come non può distruggere l'imprevidenza, la corruzione e la miseria. Può invece e deve ordinare una certa vigilanza e disciplina riuscendo con ciò a porre un limite ed un freno, come può mettere un assoluto divieto in quei luoghi nei quali sia dischiuso all'uopo un ospizio. Trovandosi nell'alternativa o di cessare dall'accatto o di portare in petto un

segno dell'ottenuta licenza, od anche meglio di essere ricoverati entro le mura di un asilo, i cercatori viziosi non saranno più indotti dalle lusinghe del facile mestiere, e gli onesti saranno più agevolmente riconosciuti; il che molto giova anche per l'efficacia dell'opportuno e necessario soccorso. Pei vagabondi e per gli oziosi (piaga sopra tutte le altre infesta e che ha radici antiche e profonde) sarebbe da esaminare come al sistema delle case di correzione e di lavoro fosse da preferire una impresa di colonizzazione, procacciandosi ad un tempo di provvedere ad una necessità sociale a noi tramandata, e di evitare quegli errori, pei quali ne ha già ammaestrata l'altrui esperienza. Ma il discutere sopra questa materia ne porterebbe oltre ai confini che non dobbiamo in alcun modo varcare. Ricordiamo invece rapidamente quale fosse nelle diverse parti d'Italia, prima della legge del 1859, la legislazione sui comuni e sulle provincie.

§ 3. — Legislazione sui Comuni e sulle Provincie.

Cominciamo dal mezzogiorno d'Italia. Alcuni governi assoluti, fin dai primordi della loro restaurazione imposta ai popoli della penisola, seppero provvedere ad un compiuto ordinamento amministrativo, nel quale non si vorranno già cercare quei pregi che sarebbero stati contraddetti dalla natura del loro sistema politico. I governi non assoluti hanno il beneficio ed anche l'impaccio della discussione, ma hanno pure il dovere di porre ogni studio possibile perchè l'impaccio non si renda maggiore del beneficio, e non rimangano lungamente deluse le più care e legittime speranze. Agli uomini usati a vendere parolette, anzi menzogne, non dispiaccia questa verità, sulla quale non sarebbe forse soverchio di richiamare più d'una volta l'altrui attenzione.

Una legge del 1816 provvedeva in Napoli all'amministrazione civile divisa fra le provincie, i distretti ed i comuni. Incaricato dell'amministrazione municipale era il sindaco

* Sull'ordinamento del regno.

coll'assistenza di un magistrato e di un consiglio. I comuni divisi in tre classi secondo il numero della popolazione, con diverso numero di consiglieri. Le convocazioni ordinarie si tenevano per diritto la prima domenica di ogni mese, e le straordinarie per invito dell'Intendente o del sindaco. Il consiglio nominava il proprio cassiere. Alle spese si provvedeva colle rendite del patrimonio, coi dazi di consumo, colle sovrimposte, con privative volontarie e temporanee date in appalto per un anno, od al più per un triennio, coi diritti di giurisdizione e di polizia, dei pesi e delle misure. Dichiarate obbligatorie le spese non solo pei medici e pei maestri con meschino stipendio, ma anche per le feste religiose e civili e pei predicatori. Applicabile agli impiegati la legge sulle pensioni governative.

Più comuni erano compresi in un distretto, il quale aveva un proprio consiglio che ne rappresentava i bisogni al consiglio della provincia, ripartiva fra i comuni le contribuzioni e ne discuteva i richiami. La legge sarda del 1839 applicata alle provincie meridionali non ha i distretti, ma l'istituzione di questi era troppo giustificata in quelle provincie anche per l'ufficio di ripartire le pubbliche imposte.

La popolosa città di Napoli, che rivaleggia colle principali città di Europa, aveva un'amministrazione distinta in più quartieri, e la legge sarda sarebbe anche per essa un nuovo letto di Procuste se non fosse stata opportunamente temperata nella pratica applicazione.

Il problema dell'aggregazione dei piccoli comuni fu sciolto nell'Italia meridionale, e la legge lasciava aperto l'adito a provvedere ai casi di aggregazione o separazione successivamente richieste, avuto riguardo alle condizioni economiche e topografiche ed al numero degli abitanti. Le provincie meridionali che hanno duemila e dugento comuni, ne avrebbero pressoché il doppio se non fossero stati aggregati per comporre un solo comune, quei piccoli borghi e villaggi che formavano tanti comuni semplici e distinti.

Anche il governo del Papa pubblicava nel 1816 una legge sull'ordinamento amministrativo. Sono degne di ricordo alcune parole del preambolo, le quali dimostrano come

s'invocasse ad esempio l'unità nell'ordine della natura e nell'ordine della religione, per giustificare l'unità negli ordini dello Stato: « Noi riflettiamo in primo luogo che l'unità e l'uniformità debbono essere la base di ogni pubblica istituzione, senza delle quali difficilmente si può assicurare la solidità dei governi e la felicità dei popoli; e che un governo tanto più può riguardarsi come perfetto, quanto più si avvicina a quel sistema di unità stabilito da Dio tanto nell'ordine della natura, quanto nel sublime ufficio della religione. » Nello stesso tempo in cui si predicava l'unità e l'uniformità, si aboliva in alcune provincie il dazio di consumo, al quale veniva sostituito il dazio sul macinato, e in altre il dazio di consumo era mantenuto in vigore. Accanto ai comuni veri si fecero risorgere i comuni baronali.

Lasciamo da parte i mutamenti che si ordinarono dal settimo Pio al duodecimo Leone, e da questo al decimosesto Gregorio. L'ultima legge è del 24 novembre 1850. Si dividevano in cinque classi i comuni secondo il numero degli abitanti, ed erano dichiarati interessi municipali: 1° la elezione dei consiglieri e dei magistrati; 2° le nomine degli impiegati; 3° la conservazione ed il miglioramento delle proprietà ed il modo di goderne; 4° gli acquisti, le alienazioni, le liti e le transazioni; 5° le scuole di pubblico insegnamento e gli istituti a carico del comune; 6° le opere di pubblica utilità; 7° le strade, gli acquedotti, gli edifizii e passeggi pubblici; 8° l'esattezza dei pesi e delle misure, l'annona e le provvidenze sanitarie; 9° il miglioramento del commercio, dell'industria e dell'agricoltura; 10° la qualità, la misura e la ripartizione delle imposte per sostenere le spese, ed il modo migliore e più facile di percezione; 11° tutto ciò che riguardasse in generale i vantaggi, i bisogni, gli obblighi dei comuni ed il benessere degli abitanti. Il consiglio aveva facoltà di trascegliere dagli aboliti statuti gli ordini che si potessero reputare utili ed opportuni, aggiungendone altri che fossero richiesti dalle circostanze, purchè non fossero contrari alle leggi generali dello Stato.

Ad una magistratura composta di consiglieri col titolo di anziani apparteneva la parte esecutiva, ed al capo di quella apparteneva inoltre l'ufficio di convocare il consiglio, di

presiedere ad esso e a tutte le depulazioni municipali, di rappresentare il comune in giudizio e nelle corrispondenze, di sovrintendere alla polizia urbana e rurale, e di procedere come giudice economico a norma di regolamenti che mai non furono pubblicati.

Soggetti all'approvazione gli atti relativi a vendite, prestiti, liti ed imposte, come pure i bilanci ed i conti. Il principio della elezione fu proclamato, ma non ebbe effetto. Scomparvero a mezzo del 1859 colle baionette austriache le insegne pontificie dalle Romagne, e le istituzioni municipali ebbero quella larghezza della quale non era in altri tempi mancato l'esempio, e tuttora vivi ne duravano il ricordo e il desiderlo. La legge sarda ad alcune nuove libertà aggiunse nuove strellure; scarsa di guarentigie da un lato e cauta fino al sospetto, alla diffidenza ed all'ingiuria dall'altro; più particolareggiata e minuta di quello che chiara e precisa; non adatta a condizioni per le quali non era stata ideata e concepita. Da ciò una scusa pei primi autori, non pei loro seguaci, i quali tenessero chiusi gli occhi dell'intelletto alla luce della sorgente era novella.

Tutti sanno quale grave carico abbia rovesciato sui comuni il cumulo delle spese obbligatorie, ma tutti non sanno o non mostrano di sapere, come ai comuni di Lombardia e Romagna non fossero per anco conceduti i mezzi dalla legge permessi, dalla giustizia, dalla eguaglianza e dalla necessità richiesti. Ai comuni di Lombardia e Romagna è tuttora sottratto dal governo il dazio di consumo, senzache il prometter largo abbia ristorati i loro danni, e l'attender corto abbia diminuita la loro fiducia in un diritto incontrastato e incontrastabile.

Nelle provincie già romane oltre ai comuni si avevano i così detti appodati, i quali colla semplice applicazione della legge sarda non sono rimasti regolarmente soppressi. La legge del 1816 diceva: « nei luoghi appodati vi sarà un » sindaco dipendente dal gonfaloniere della comunità prin- » cipale, col quale quegli terrà la corrispondenza per tutti » i bisogni che possano occorrere relativamente all'ammi- » nistrazione. » La legge del 1824 che provvedeva con cinque

distinti titoli all'organizzazione governativa, all'organizzazione dei tribunali civili, all'organizzazione dei tribunali criminali, a diverse disposizioni legislative ed all'organizzazione delle comunità, parlava degli appodati in modo del tutto conforme alla legge precedente.

La legge del 1830 distingueva i luoghi aggregati dagli appodati dicendo: « I luoghi aggregati si ritengono come frazioni di un solo ed individuo comune; gli appodati conservano la propria esistenza benchè dipendente dal comune principale (§ 2). Un sindaco e due aggiunti rappresentano gli appodati (§ 8). Il sindaco degli appodati e in sua vece il primo aggiunto interviene al consiglio del comune principale e presenta al medesimo il conto preventivo ed il conto consuntivo, affinchè il primo venga approvato ed il secondo sottoposto alla sindacazione. Sotto la dipendenza del capo della magistratura del comune principale fa eseguire le deliberazioni del consiglio e gli ordini superiori (§ 28). Nello stesso giorno della sua installazione il consiglio municipale forma le terne per la scelta del capo della magistratura, per quella dei magistrati, del sindaco, e degli aggiunti degli appodati (§ 98). I candidati da iscriversi nelle terne dei magistrati si traggono dal seno dei consigli, quelli da iscriversi nelle terne del sindaco e degli aggiunti per gli appodati devono essere tratti dalla classe dei possidenti » (§ 97).

Apparisce da ciò che gli appodati non erano da confondere colle frazioni dei comuni, com'è col fatto in alcuni luoghi avvenuto, onde si mossero vivi e ripetuti richiami, dei quali colle proposte riforme non si fece punto parola. Ma la quistione dell'esistenza giuridica di quei comuni subalterni, vuole essere legalmente risolta anzichè tronca o dimenticata in modo che faccia gridare alla violenza ed all'arbitrio. Dalla importanza maggiore o minore dei luoghi e degli interessi, dal numero maggiore o minore degli abitanti, e da altre considerazioni e circostanze sarà da trarre argomento per risolvere se quei comuni subalterni debbano essere costituiti in comuni indipendenti od aggregati a qualche comune vicino.

Nella Toscana è in vigore il regolamento del 31 dicem-

bre 1839, il quale nella rappresentanza municipale riconosce e conferma il diritto alla libera amministrazione e disposizione delle rendite del comune. Il numero massimo dei consiglieri è di venti, nominandosi un supplente per ogni tre consiglieri. Nel caso di vacanza i supplenti sono chiamati per ordine di voti (art. 27). Gli eletti che senza scusa riconosciuta legittima dal consiglio rifiutano l'ufficio, a cui li chiama la legge, incorrono nella multa di lire 100 (art. 28). I consiglieri entrano in ufficio il primo di gennajo dell'anno che segue immediatamente quello della loro elezione, e vi restano per quattro anni interi (art. 30).

I consigli si radunano necessariamente tre volte l'anno. I consiglieri presenti, qualora non intervengano i due terzi, decidono se la seduta debba prorogarsi ad altro giorno o se debbano chiamarsi tanti supplenti, quanti bastino a compiere il numero legale. Chi manca senza legittimo impedimento paga una multa. L'ufficio di attuario appartiene al cancelliere ministro del censo, il quale assiste il gonfaloniere nella formazione delle liste elettorali e dei bilanci preventivi, custodisce gli archivi e presta l'opera pel rendimento dei conti.

La legge pone un limite alla facoltà della sovrimposta sulle tasse dirette e variabili. I bilanci preventivi si trasmettono ai Prefetti che li rimandano, ove occorra di supplire o di correggere, decidendo poscia il consiglio di prefettura. Il camarlengo o tesoriere è sempre uno dei contribuenti da eleggersi per tratte a partito.

Il titolo dei ricorsi contiene alcuni germi, i quali potrebbero essere svolti con molta opportunità ed efficacia. Un sistema di libere istituzioni municipali ed amministrative, se non è accompagnato dalla guarentigia di tutti gli interessi, e di tutti i diritti che sieno creduti minacciati ed offesi, si convertirebbe in una di quelle misere finzioni, delle quali si farebbe troppo amara esperienza coi danni economici, civili e politici che ne seguirebbero inevitabilmente.

Nelle provincie di Modena un regolamento generale provvedeva nel 1836 alla costituzione uniforme dei comuni, i quali erano considerati come l'aggregazione di più parroc-

chie con beni propri. Il capo del comune aveva nome di podestà, e ne era l'amministratore; vegliava alle strade, agli istituti di beneficenza, allo stato civile, alle gabelle, alla vituaria, alla pubblica salubrità e sicurezza, all'ornato, alle irrigazioni, ai trasporti ed alloggi militari ed alla coscrizione. Il consiglio si radunava due volte all'anno. All'eccesso dell'ingerenza governativa faceva contrasto un provvedimento che ci sembra degno di speciale ricordo, vale a dire il ricorso al tribunale supremo di revisione anche contro le decisioni del governo, qualora negli atti amministrativi s'involgessero quistioni di diritto.

Nelle provincie di Parma un decreto del 1821 era modificato in meglio nel 1831 per l'ordine e per la speditezza dell'amministrazione. A capo del comune era un podestà, il quale era coadiuvato da un certo numero di sindaci, secondo l'ampiezza maggiore o minore del territorio. Le attribuzioni dell'uno e degli altri si estendevano allo stato civile, alla polizia municipale, ai regolamenti di sanità, ed alla polizia amministrativa e giudiziaria. Il consiglio generale detto degli anziani sceglieva i consultori del podestà col titolo di assessori.

Gli antichi governi dispotici e vassalli, essendo alieni per natura e per necessità da ogni riforma politica, non potevano sempre resistere all'incalzante bisogno delle riforme amministrative. L'amore dei popoli italiani per le franchigie municipali, e la loro ripugnanza contro le soverchie ingerenze governative, e contro i sistemi degli esagerati concentramenti, non sarebbero da porre in dubbio, quand'anche i nuovi ordini costituzionali non avessero rattivati quegli affetti colla ragione dell'aspettativa e del diritto, e quand'anche l'abuso appena comportato negli stati piccoli non si rendesse sempre più incomportabile nell'ampiezza del nuovo regno. Vi siete affrancati dai cattivi governi e basta. — No, non basta. Ci siamo affrancati dai cattivi governi perchè erano d'impedimento insuperabile al conquista della indipendenza, e della unità nazionale e ad ogni vero progresso civile e politico. Abbiamo preso sul serio il patto che stringe la nazione al nuovo governo chiamato a rappresentarne.

gl'interessi, a rispettarne gl'istinti, a difenderne i diritti. Non cercheremo esempi di larghe o di slucere libertà nelle istituzioni dei governi caduti, perchè vi troveremo il più delle volte le tracce troppo manifeste della diffidenza e del sospetto; ma non siamo inclinati a cadere nell'abbaglio di coloro, i quali, vedendo mescolato e confuso l'elemento politico coll'elemento amministrativo, ne mescolarono e ne confusero fra loro il giudizio e la condanna.

Nella Lombardia si ordinava nel 1816 che fosse richiamato in vigore per l'amministrazione municipale l'antico sistema lombardo. I comuni di maggiore importanza avevano un consiglio che si convocava in segreto due volte l'anno. Negli altri, che erano molti e piccolissimi, i possidenti iscritti nel censo si convocavano pubblicamente, intervenendo anche un delegato per rappresentare i contribuenti alla tassa personale. La istituzione di quei molti e piccolissimi comuni era collegata colla istituzione dei cancellieri del censo, i quali, distribuiti in ogni distretto, ne tenevano gli uffizi, ne custodivano gli archivi, ed esercitavano una vigilanza che divenne odiosa quando dagli affari amministrativi trascorse in quelli di una temuta ed esecrata polizia.

Allorchè la Lombardia si univa al Piemonte il concetto di unificarne l'amministrazione municipale dovette rimanere senza dubbio alquanto incerto e sospeso. Si trattava di unificare innanzi tutto i comuni lombardi fra loro; e non volendosi comportare i due sistemi (dei grandi comuni governati dai loro consigli, e dei piccoli comuni rappresentati in generali convocazioni) si avevano due partiti da prendere. Il primo consisteva nell'aggregare i piccoli comuni perchè da una legge uniforme non fossero condannati all'impotenza od a nuovi ed eccessivi dispendi. Il secondo consisteva nell'equipararli agli altri comuni, non tenendosi conto della loro meschinità e debolezza, e del vincolo che li rannodava alle cancellerie del censo con agevolezza del servizio e vantaggio dei contribuenti. Al secondo partito fu data la preferenza applicandosi senza riserva la legge sarda del 1839; e sarebbe utile indagare quali effetti sieno risultati anche da questa esperienza per diffondere qualche lume maggiore sul pro-

blema che si riferisce alla aggregazione dei piccoli comuni.

Nel Piemonte i comuni di terraferma ebbero norme uniformi di amministrazione nel 1838, ma per le regie patenti del 1841 furono soggetti al ministro delle finanze nei rapporti amministrativi ed economici ed al ministro della guerra per la coscrizione e la polizia. Una legge sui comuni e sulle provincie fu pubblicata alla fine del 1847, ma non corrispondendo al sistema rappresentativo inaugurato nel marzo del 1848 rimase priva di effetto. Il governo investito della dittatura per la guerra pubblicò nell'ottobre di quell'anno una legge, la quale col titolo di temporanea fu mantenuta in vigore finchè durante la dittatura del 1849 non si pubblicò una nuova legge, ora applicata nelle diverse parti d'Italia, meno la Toscana.

Non è da maravigliare se il parlamento subalpino, preoccupato della grande impresa nazionale, non potè dare opera alla riforma del sistema amministrativo e delle leggi organiche. E molto meno ancora sarà da maravigliare se al nuovo parlamento italiano con difficoltà tanto moltiplicate ed accresciute per la condizione dei tempi, degli uomini e delle cose non sia ancora stato concesso di addentrarsi nella discussione dei principii, ai quali si vorrà informato l'ordinamento del nuovo regno d'Italia. La questione del metodo da preferire, perchè una numerosa assemblea riesca a soddisfare alla aspettazione del pubblico, non sarà cosa di lieve momento. E di gravissimo momento sarà l'intendersi, coll'aiuto della pubblica opinione avvalorata dalla stampa, intorno al migliore processo unificativo da seguire pel nostro ordinamento nazionale. Dio salvi l'Italia dagli utopisti e dai pedanti, e faccia che al più presto gl'istinti della ragione prevalgano ai ricordi del campanile.

Dalla legislazione municipale passiamo alla provinciale. Le provincie napolitane per la legge del 1816 avevano un consiglio, il quale ogni anno per venti giorni al più si radunava per discutere i voti dei consigli dei distretti, votare le sovrimposte facoltative, formare il bilancio che si proponeva dall'Intendente ed era approvato dal sovrano. Le spese provinciali si dividono in comuni ed in par-

ticolari. Le spese comuni hanno per oggetto 1° le caserme, 2° la istruzione pubblica, esclusa la prima dotazione dei licei e dei collegi, della università e delle scuole primarie, 3° la statistica, 4° la vaccinazione, 5° gli esposti, 6° le segreterie governative. Le spese particolari si riferiscono alle strade, agli stabilimenti pubblici, alle biblioteche. Le rendite si ritraggono da una sovrimposta alle contribuzioni dirette. L'amministrazione delle opere pubbliche poteva essere dal consiglio confidata ad una deputazione per l'indirizzo e per la vigilanza dei lavori, rendendosi conto ogni anno al consiglio medesimo.

Ora la Deputazione ha acquistato una nuova importanza, per la pubblicazione della legge sarda. Ma l'art. 241 è rimasto sospeso con provvido accorgimento. Quando certe spese debbano rimanere a carico delle provincie, non tornerà forse meglio che vengano affidate all'amministrazione delle provincie medesime anziché a quella dello Stato? Chi ha maggiore interesse ed attitudine a provvedere con soddisfazione del pubblico e dei contribuenti? A ciò dovrebbero rivolgere il pensiero coloro, i quali hanno mostrato di credere che qualche sollievo si recasse alle provincie mettendo a carico dello Stato le loro spese obbligatorie, quasi che lo Stato non ne chiedesse poi il rimborso colle contribuzioni dirette, e quasi che con ciò non si perdesse la facoltà di amministrare conservando l'obbligo di contribuire senza voto, senza vigilanza e senza riserva.

Le spese particolari sono amministrate nelle provincie meridionali dalle rispettive Deputazioni; ma le spese comuni non potrebbero scomparire dal bilancio dello Stato, se non fossero distribuite fra le diverse provincie anche col mezzo di consorzi determinati e speciali. Il problema merita di essere studiato per la maggiore semplicità dei bilanci e pel migliore andamento della pubblica amministrazione. Lo svolgimento dei consorzi potrà essere secondo di vantaggi tanto più generali e sicuri, quanto meno desiderabile è che ogni provincia ed ogni comune presumano di bastare in tutto e per tutto a sè medesimi, racchiudendo entro la loro cerchia qualunque istituto. Quei principi, i quali colla divisione e

coll'associazione del lavoro conducono ad effetti meravigliosi nell'indirizzo economico della moderna civiltà, non si potrebbero dimenticare nelle altre parti dell'indirizzo amministrativo e dell'ordinamento sociale.

Nello stato romano le provincie cominciarono ad essere una istituzione più o meno vera, più o meno rispettata o combattuta dopo i rivolgimenti del 1831. I consigli provinciali non potevano occuparsi fuorchè degli oggetti relativi all'amministrazione interna della provincia. Ma il governo, tre mesi dopo promulgata la legge, ebbe a dichiarare di essere contento che i medesimi consigli gli esponessero i voti delle popolazioni intorno agli interessi generali e gli rendessero manifesta la propria opinione sulle riforme emanate o da emanarsi, come pure sulle domande di più larghe franchigie municipali.

Verso la fine del 1850 si dettava da Portici: « La istituzione dei consigli provinciali è confermata. I consiglieri saranno scelti sopra una lista di nomi proposti dai consigli comunali. Quelli tratteranno gl'interessi locali della provincia, le spese da farsi a carico di essa o col suo concorso, i conti preventivi e consuntivi della interna amministrazione. Tale amministrazione sarà poi esercitata da una commissione amministrativa scelta da ciascun consiglio provinciale sotto la sua responsabilità. Alcuni membri del consiglio provinciale saranno prescelti a far parte del consiglio del capo della provincia per coadiuvarlo nell'esercizio della vigilanza che gl'incombe sui municipii. »

L'applicare la legge sarda del 1859 nelle provincie già romane non sarebbe stato possibile senza grande confusione e gravi censure. La legge sarda, colla sospensione dell'articolo 241, si adagiò al sistema preesistente in riguardo alle facoltà del consiglio. Ma le Deputazioni provinciali, che erano affatto distinte dagli uffizi del governo, credettero quasi di trasognare quando in nome dell'augurata libertà si videro convocate e presiedute dal rappresentante governativo. La virtù degli uomini ha fatto comportare in pace il peggioramento del sistema.

Dall'innesto del nuovo coll'antico, che per la traman-

dala eredità non era privo di abusi; dalle incertezze di una legge disputata e disputabile con detrimento della sua autorità; dalle discrepanze ed anche dalle contraddizioni dei metodi e dei sistemi non potevano derivare effetti buoni e salutevoli. L'impazienza di uscire da una condizione transitoria assai poco accomodata a conciliare una fiducia tanto necessaria nei tempi nuovi e coi nuovi istituti si rende sempre più viva, e cadrebbe in funesto errore chi si argomentasse di rimettersi alle calende greche per darle soddisfazione.

Le provincie già romane avevano ed hanno una legge medesima, ma ebbero sempre ed hanno tuttavia norme e consuetudini alquanto diverse. Ebbero facoltà di ripartire le loro spese fra i comuni; i quali in generale non ne furono molto lieti. Per la nuova legge avrebbero soltanto facoltà di gravare colle loro sopralasse le imposte dirette. Ma non tutte hanno finora lasciato l'uso della ripartizione fra i comuni, e quelle che si prevalgono delle sovrimposte si fanno a distribuirle in ragione dell'interesse dei comuni anzichè del valore imponibile. Il principio non discorderebbe dall'equità, ma la sua applicazione non vorrebbe essere abbandonata al caso ed all'arbitrio.

La Toscana per gli effetti della rappresentanza elettiva che provvede all'amministrazione, è divisa in comunità, distretti e compartimenti. Il distretto è composto di più comuni; il compartimento è composto di più distretti. Il consiglio del compartimento non teneva adunanze pubbliche; le sue sessioni non duravano oltre quattro settimane; il presidente era nominato dal governo fra i consiglieri, e col permesso del governo se ne stampavano gli atti.

Il Prefetto propone il bilancio delle spese a carico del compartimento, le quali si dividono in obbligatorie, facoltative e straordinarie. Sono obbligatorie le spese prescritte dalle leggi o rese necessarie dal mantenimento delle strade, dei ponti e degli edifizî provinciali. Sono facoltative quelle che riguardano le opere di nuova costruzione. Sono straordinarie quelle che si richiedono da grandi ed importanti lavori di strade, ponti e canali. Il consiglio ripartisce fra i comuni le spese obbligatorie; per le spese facoltative può

gravarli di una imposta che non ecceda il tre per cento; per le spese straordinarie accresce l'imposta medesima. Nella ripartizione delle spese ordinarie è di norma la *massa imponibile* di ciascuna comunità; per le facoltative e straordinarie viene determinato il grado della utilità, ed in ragione di questa viene distribuito il carico corrispondente.

L'amministrazione del compartimento di Livorno è una cosa medesima con quella del comune. Quel compartimento è composto della comunità di Livorno e delle quattro comunità dell'isola dell'Elba. Per gli esposti le cinque comunità corrispondono una somma alla Prefettura di Pisa, e contribuiscono una pensione pei maniaci miserabili. A carico delle quattro comunità dell'isola erano le spese postali pei procacci distributori e per le corrispondenze dei gonfalonieri. A carico della comunità di Livorno erano soltanto le corrispondenze del gonfaloniere. Una lettera governativa del 21 gennaio 1860 ne concedeva la franchigia, ed un decreto del 15 dicembre 1860 ordinava che i distributori postali si annoverassero fra gl' impiegati regi.

L'accennare di quando in quando ad alcune particolarità ed anomalie giova senza dubbio a renderne convinti che il concetto della unificazione può condurre in abbaglio se non è avvalorato da studi più che sufficienti e dagli opportuni confronti. Una distinzione fra l'unità dei principii e l'apparenza delle forme sarebbe pure da fare colla maggiore accuratezza. Se fosse vero che alcuni amoreggino coll'apparenza avrebbero torto, e renderebbero manifesto come certi atti unificativi sieno i più lontani dalla unità vera confermata, dalla ragione e dalla comunanza del fine, degli interessi e dei diritti.

Le provincie di Modena avevano un consiglio provinciale, ma non avevano attribuzioni proprie; ed anzi, per parlare con maggiore esattezza, non avevano un'indole determinata e distinta ed un'esistenza vera. In piccolissimo stato, che si poteva paragonare ad una grande provincia, una istituzione intermedia fra il comune ed il governo non avrebbe forse avuto ragione di essere. Il consiglio provinciale rappresentava il consorzio dei comuni, ed in fatto mentre era

presieduto dal delegato governativo era composto dai capi di quei comuni ai quali interessava l'oggetto dell'adunanza. Argomento delle sue deliberazioni erano le strade di comunicazione, la ripartizione delle spese, i prestiti, gli scolii pubblici, le irrigazioni, le distrettuazioni municipali e le quistioni fra diversi comuni. Il consiglio non rimaneva convocato più di dieci giorni, ed aveva in proprio servizio gl' impiegati governativi.

In Parma alle spese considerate d'interesse generale dei comuni o di loro reciproca utilità si provvedeva con una cassa centrale dei depositi comunitativi. Tali spese riguardavano 1° le corrispondenze postali laddove l'amministrazione delle poste non aveva agenti proprii, 2° il vestiario e l'armamento delle guardie campestri, 3° le caserme dei gendarmi, 4° le guardie di polizia, 5° i commessi alle porte della città di Parma e di Piacenza, 6° le pensioni agli impiegati dei comuni e degli ospizi, 7° il mantenimento di alunne nelle scuole di ostetricia, 8° le sovvenzioni agli ospizi civili, 9° le scuole di metodo, 10° l'amministrazione della cassa predetta.

Quelle spese si ripartivano fra tutti i comuni del ducato, e la gestione ne apparteneva al ministro dell'interno. La legge sarda non ha modificato quest'ordine di cose, ed al centro governativo identico e vicino si è sostituito il nuovo centro governativo discordante e lontano. Invece di progredire nell'unità è accaduto non di rado che si progredisca nell'accentramento. In Parma ed in Modena le provincie ebbero finora un'importanza piuttosto nominale che effettiva, e non sarà da meravigliarne quando si ponga mente al bilancio dello Stato, dal quale apparisce come il governo s'ingriscia nell'amministrazione di cose affatto provinciali ed anche municipali.

La Lombardia non ebbe la istituzione della provincia, ma ebbe le congregazioni denominate centrali, ed un'amministrazione chiamata del dominio lombardo. Erano a carico di quell'amministrazione: 1° gl'istituti di beneficenza dichiarati universali, cioè quelli degli esposti, delle incinte e dei pazzi; 2° alcune spese per la gendarmeria, pei quartieri delle truppe, per l'alloggiamento degli ufficiali e pei tra-

sporti militari oltre i compensi a carico dell'erario; 3° le spese relative alle liste di coscrizione, alle indennità di viaggio, alle cure negli ospedali, ai premi per l'arresto dei reitenti; 4° i premi per l'uccisione delle belve; 5° il mantenimento e trasporto delle persone condannate allo sfratto; 6° il mantenimento di sette alunni nell'accademia del genio; 7° gli onorarii; le pensioni e le spese per gli uffizi delle congregazioni centrali; 8° le spese di amministrazione del dominio. La gestione di questo dipendeva dal capo politico della Lombardia sotto la direzione suprema del ministro dell'interno. Le congregazioni centrali avevano sembianza delle nuove deputazioni provinciali e porgevano in parte quelle guarentigie che sotto la tirannide di una signoria straniera sono tanto più necessarie quanto meno riescono rispettate e sicure.

Le tradizioni provinciali non vennero punto sconvolte nella Lombardia dalla legge sarda del 1859. Altrettanto non potremmo affermare delle sue istituzioni municipali, ed altrettanto non si affermerebbe di alcune provincie specialmente nell'Italia centrale, se quella legge vi fosse stata applicata senza riserva. Ciò non è avvenuto essendo rimasto sospeso l'articolo 241, il quale è, per così dire, il compendio o la conseguenza di un sistema affatto opposto ad un vero sistema provinciale.

Nel Piemonte le provincie corrispondevano ai distretti, ed erano rappresentate da un consiglio istituito per fare proposte e dare pareri. Le vere provincie si chiamavano Divisioni ed avevano un consiglio che deliberava intorno a ciò che si riferiva ai distretti in particolare ed alla Divisione in generale. Il bilancio preventivo era proposto dall'Intendente ed approvato dal Re col voto del Consiglio di stato. Per contrarre prestiti od aggravare più bilanci si richiedeva una legge speciale. Il consiglio non era più rappresentato nell'intervallo delle sue sessioni. La legge del 1847 stabiliva una magistratura col titolo di consiglio di credenza e coll'incarico di vegliare per l'interesse e pel diritto del potere deliberante. Inaugurato il nuovo sistema politico, l'istituzione provinciale fu tirata indietro, anzichè condotta innanzi nella

via della libertà e del progresso. La condizione dei tempi poteva essere di scusa a quella prova; ma l'esperienza di oltre un decennio anche una volta dimostrò che troppo facilmente si è inclinati a convertire in regola le eccezioni e le disposizioni transitorie in pratiche prolungate e permanenti.

La nuova legge ha riparato ad antiche offese, ed è fornita di pregi che nelle leggi precedenti si erano invano desiderati. Ora restringiamo l'esame alla parte che si riferisce alle spese obbligatorie, per le quali crediamo che la nuova legge lasci molto a desiderare, semprechè all'amministrazione distinta e libera delle provincie non si preferisca di vedere sostituita l'amministrazione concentrata, diretta ed assoluta dello Stato... Il problema delle spese provinciali vuole essere collegato con quello delle attribuzioni provinciali. Se le une non fossero la conseguenza delle altre, ogni ragione di logica, di economia, di competenza, di responsabilità amministrativa se ne anderebbe in dileguo. Nell'ordinamento del regno ed in quello delle finanze quei due problemi saranno senza dubbio tenuti in degna e matura considerazione, checchè ne pensino e ne vogliano i seguaci di consuetudini meno conformi al nuovo indirizzo ed ai nuovi destini della nostra nazionale famiglia.

Intanto per gli opportuni confronti legislativi ricorderemo come le Divisioni del Piemonte avessero a loro carico, 1° lo stipendio delle segreterie governative, esclusi i capi segretarii, 2° le spese d'ufficio delle intendenze, 3° il salario dei serventi, 4° i quattro quinti delle corrisposte pel mantenimento dei mentecatti poveri nel manicomio, 5° la pensione di un allievo da mantenersi per ogni circondario nel collegio di veterinaria, 6° il concorso alle spese per gli ospizii degli esposti, 7° gli stipendi ed i viaggi degli ispettori delle scuole elementari, 8° i fitti ed i mobili pei tribunali di circondario, 9° le indennità per gli archivi dei commissarii della leva, 10° le caserme dei carabinieri reali, 11° le strade provinciali, 12° lo stipendio e le spese di ufficio degli ispettori boschivi, 13° le spese d'ufficio per gl'ingegneri mineralogici, 14° il fitto per la verificaione dei pesi e delle misure, 15° la pensione di al-

lievi maestri nelle scuole magistrali di metodo; 16° un assegnamento ai tesorieri provinciali. Le provincie marittime concorrevano alle spese delle strade nazionali di seconda classe.

La legge del 1859 coll'art. 241 metteva a carico dello Stato le spese obbligatorie provinciali, e lo Stato ne otteneva il rimborso coll'aumento delle tasse dirette. Alcune provincie si tennero gravate dai computi fatti e dalle successive ripartizioni. Nel bilancio dello Stato si posero nel 1860 L. 3,030,000 per le spese già provinciali del Piemonte e L. 2,363,826 per la Lombardia in sostituzione delle spese generali delle del dominio. Si aggiunsero L. 100,000 per le spese delle strade poste a carico delle provincie di Modena con decreto del 3 agosto 1859; e si aggiunsero L. 153,330,314 per le spese relative ai depositi comunitativi di Parma. La spesa trasportata nel bilancio del regno riuscì quindi di L. 8,247,130,34.

A queste poche e scarse annotazioni ci mosse il dubbio che certi problemi da sciogliere pel nostro riordinamento amministrativo richiedano qualche nuova ed accurata indagine, richiedano un accordo dei principii coi fatti, richiedano non già un concetto premeditato, ma un criterio stabilito coll'esame maturo e colla perfetta conoscenza delle condizioni, alle quali occorre di provvedere, e del fine a cui s'intende di pervenire. Se il nostro dubbio non sembra giustificato noi chiederemo scusa della nostra inesperienza e delle vane parole colle quali abbiamo intrattenuto il lettore paziente e cortese. Ma se il dubbio sembrasse ragionevole e discreto, noi confidiamo che per molti il dubitare darebbe incitamento al conoscere, e che dalla voce degli uomini autorevoli la opinione del pubblico sarebbe scossa da una indifferenza più apparente che vera, mentre gli affari dell'ordine amministrativo sono argomento di tanti interessi e di tante querele.

§ 4. — Amministrazione dei Comuni in Francia.

Dopo la breve esposizione che abbiamo creduto opportuno ed utile di fare delle cose più notevoli nelle leggi e nelle consuetudini dei nostri comuni e delle nostre provincie, ora crediamo conveniente di procedere innanzi nel confronto di alcuni fra i principali sistemi che alla istituzione dei comuni o delle provincie si riferiscono. Noi ricorderemo prima di tutto quale sia per tale rispetto l'ordinamento amministrativo in Francia, in Inghilterra ed in America, sombrandoci che la diversità delle tradizioni, dei costumi e degli istituti politici non sia per togliere, ed anzi sia per accrescere il pregio di quei commenti coi quali all'accorto lettore piacesse di spiegare la ragione vera delle cose nei loro rapporti coi principii e fatti per dedurne le logiche conseguenze a maggior lume, ammaestramento ed esempio.

Il sistema francese, del quale ora terremo parola, è in certa guisa il tipo primitivo onde si produssero e si mantennero copie più o meno perfette e fedeli in varie parti d'Italia. Di che sarebbe soprattutto, se colpa vi fosse, da chiamare in colpa la storia di quei tramutamenti per i quali, ora sono più che dodici lustri, ci vennero di Francia armi, leggi ed imperii. Indi avrebbe colpa la tendenza troppo facile e troppo servile di imitare con effetto tanto più lamentevole, quanto meno di rado avvenne che nell'atteggiarsi qua e là coll'originale si ponesse in dimenticanza la corrispondenza delle parti col loro complesso ordinato ed armonico; onde invece di un ritratto alquanto comportevole non uscisse fuori una mostruosa sconciatura. I governi assoluti, conservando tutto ciò che portava l'impronta di una assoluta dominazione, non ebbero quel torto del quale i governi retti a libere forme non potrebbero avere alcuna scusa, se per ogni errore, per ogni arbitrio, e per ogni abuso non si avesse sempre in pronto qualche pretesto, qualche sofisma e qualche giuoco di parole a propria giustificazione.

Da questo rimprovero seppe tenersi lontano specialmente

il Belgio, il quale, dopo avere avuto comuni colla Francia le leggi e le istituzioni, seppe contemperare i nuovi ordini amministrativi coi nuovi ordini costituzionali. Al suo esempio si piegarono in parte gli autori della legge sarda del 1839 sui comuni e sulle provincie, quantunque non sia difficile di riscontrare nella legge medesima una mescolanza di sistemi opposti e diversi. Un'analisi delle leggi del Belgio e del Piemonte non sarà quindi fuori di proposito, dopo che avremo detto quel tanto che basti intorno al sistema francese, al sistema inglese ed al sistema americano.

Nel toccare del sistema francese ci atterremo alla divisione dei comuni e dei dipartimenti, accennando soltanto per incidenza alla divisione amministrativa dei distretti. L'ordinamento delle provincie meridionali d'Italia si mantenne pel rigore e per l'apparenza delle forme in pieno riscontro coll'ordinamento di Francia, il quale per altro ebbe ad atteggiarsi alle vicende dei tempi più o meno propclivi all'amore od al vanto di libertà. Di quel riscontro rendono testimonianza principalmente i rapporti fra i comuni, i distretti o le provincie; i rapporti dei consigli provinciali coll'Intendente o Prefetto incaricato dell'amministrazione attiva; i rapporti del consiglio di Stato col capo dello Stato e coi consigli di prefettura. Nel Piemonte l'amministrazione attiva delle provincie fu esercitata dal rappresentante del governo in modo esclusivo fino dalla legge del 1839, ed insieme coi deputati provinciali in virtù della legge medesima, ora applicata per tale rispetto anche nelle altre parti d'Italia, eccettuandosi la sola Toscana, la quale appunto per tale rispetto ritrae tuttavia dal sistema francese.

Ma per seguire l'ordine proposto, richiameremo alla memoria che nella rivoluzione dell'ottantanove i municipi rimasero ripartiti secondo l'antica divisione delle parrocchie e dei comuni, che ai consigli municipali furono poscia sostituiti i consigli del cantone, e che la costituzione del consolato richiamò le cose allo stato primitivo, in guisa che fra 37,123 comuni se ne annoveravano 7565 con meno di trecento abitanti, e 14,365 fra i trecento ed i cinquecento. La quistione dei piccoli e dei grandi comuni è tutt'altro che

facile e piana. Il rispetto per la libertà conforta al rispetto di una istituzione, la quale non ebbe origine dalla legge, ma dalla natura degli uomini e delle cose, confermata dalle tradizioni, dagli interessi, dagli usi e dalle abitudini.

Non vuolsi dissimulare per questo come le condizioni dell'umana società si vengano col progresso del tempo trasformando, e come si allarghi la cerchia dei rapporti economici, civili e politici con effetti nuovi negli ordini dei bisogni, nel ricambio dei servigi e nell'esercizio dei doveri e diritti rispettivi. Applicandosi questa verità alle istituzioni municipali si rende manifesto come non darebbe nel segno chi presumesse di foggia i maggiori comuni moderni colla stampa dei municipii antichi, o si argomentasse che i minori od infimi comuni (i quali in realtà corrispondono a semplici borghi o villaggi) come hanno il nome ed il titolo di comuni, così ne avessero la qualità e la sostanza. Il rispetto della libertà può quindi richiedere, come richiede, che si proceda con maturo ed imparziale consiglio, affinchè gl'interessi legittimi di chicchessia non soffrano violenza ed offesa; può richiedere e richiede che non si comprima la vigoria od almeno la vitalità delle parti accessorie per l'esclusivo vantaggio e predominio della parte principale; ma non può richiedere che l'indole di una istituzione venga meno al suo ufficio con danno della comunanza civile e sociale. La distinzione dei grandi e dei piccoli comuni si converte per avventura nella distinzione fra i veri comuni ed i villaggi, borghi o casali. È egli conveniente che una legge medesima governi l'indirizzo degli uni e degli altri per quel principio di eguaglianza che non si dovrebbe confondere colla uniformità e colla simmetria, e che troppo male è invocato quando si applica a cose fra loro disperate e diverse?

Nella legge francese del 1837 vediamo non di rado diversificati i comuni più ricchi dai meno agiati, ma soltanto per sottoporli nei loro rapporti ad un grado di autorità più o meno elevato nella gerarchia governativa. Un decreto imperiale del 1832 modificò in parte quella legge concedendo ai prefetti facoltà nuove e maggiori. La legge non manca, come fra noi, di provvedere ai casi nei quali occorra di ag-

gregare più comuni in un solo o di separarne una sezione per unirla ad altro comune o creare un comune nuovo. Se la ripartizione viene modificata per una semplice rettifica dei confini, basta l'approvazione del prefetto; se viene accresciuta per aggiunte o scemata per separazioni acconsentite dai comuni interessati (rimanendo intatti i dipartimenti, i circondarii e i distretti) basta un decreto sovrano. Se i comuni interessati non sono consenzienti, o le maggiori ripartizioni ne vengono mutate, occorre una legge speciale perchè vi hanno nel primo caso ragioni d'interesse municipale e nel secondo di diritto politico da guarentire. Al consenso del consiglio municipale nei comuni che non abbiano trecento abitanti può supplire il voto del consiglio generale. In ogni caso i consigli dei comuni, dei circondarii e del dipartimento sono sempre richiesti del loro parere, e nel consiglio municipale intervengono i maggiori contribuenti in numero eguale a quello dei consiglieri. Trattandosi poi di una semplice sezione, gli elettori in essa domiciliati nomineranno quel numero di rappresentanti che sarà indicato dal prefetto per comporre una commissione speciale.

Per la nomina del sindaco (*maire*) e de' suoi aggiunti l'importanza dei comuni è riposta nel capoluogo delle diverse ripartizioni o circoscrizioni, e nel numero di abitanti che sia maggiore di tremila. In questi le nomine sono fatte dal capo dello Stato; negli altri si fanno a nome del capo dello Stato dai prefetti. Un solo aggiunto nei comuni di due mila e cinquecento abitanti, due fino a dieci mila ed un altro di venti in ventimila abitanti.

La rappresentanza municipale è costituita dal sindaco, dagli aggiunti e dal consiglio, ed ogni cinque anni si rinnova. Il numero dei consiglieri varia da dieci a trentasei. La legge del 1835 ordinò che i consigli municipali di Parigi, di Lione ed in tutto il dipartimento della Senna si nominassero dall'imperatore e fossero presieduti da un consigliere delegato dall'imperatore.

Quattro sessioni ordinarie all'anno per dieci giorni nei mesi di febbraio, maggio, agosto e novembre, soscrivendosi da tutti gl' intervenuti il processo verbale che si trasmette in

copia al sottoprefetto entro otto giorni. Le sessioni straordinarie ordinate dal prefetto o permesse ad istanza del sindaco o di un terzo di consiglieri per un oggetto speciale, e determinato. Le adunanze non sono pubbliche, il voto è segreto qualora tre consiglieri ne facciano richiesta; le deliberazioni sono valide dopo il terzo invito, qualunque sia il numero degli intervenuti, ed ogni contribuente ha diritto di prendere notizia e copia degli atti. Chi manca senza ragione a tre sessioni consecutive è dichiarato dimesso; e si procede a nuove elezioni se a tre quarti è ridotto il numero dei consiglieri.

Le attribuzioni del sindaco sono diverse, perciocchè egli agisca come delegato della legge, come delegato del potere esecutivo e come delegato municipale. Nella prima qualità ha l'ufficio dello stato civile, come veniva appunto ordinato dalla legge del 1792, colla quale gli atti del ministero civile si distinguevano da quelli del ministero religioso. Nella seconda qualità ha molti e svariati uffizi in rapporto colla sicurezza generale, colla forza pubblica, colla polizia amministrativa e giudiziaria. Nella terza qualità esercita il potere attivo del comune.

Si potrebbe per altro disputare se quella triplice distinzione abbia tutta la necessaria esattezza; e non farebbe una disputa vana chi distinguerebbe soltanto nel sindaco le attribuzioni delegate dalla legge per alcuni atti d'interesse generale da quelle che appartengono all'esercizio del mandato conferito per gli atti d'interesse municipale. Quando la delegazione fosse propria della legge, anzichè del governo, riescirebbe anche meno ragionevole la nomina da questo fatta del capo municipale. Altrimenti sarebbe da dire che il sistema francese risponde alla logica riservando al governo la facoltà di nominare anche fuori del consiglio. Un sistema diverso avrebbe il pregio di essere più liberale, ma non più logico, e convertirebbe l'ingerenza del governo in una formalità alla quale non sapremmo dare tanta importanza da prenderla seriamente come una guarentigia del principio di autorità o come un'offesa del principio di elezione.

Le attribuzioni del consiglio si distinguono in quattro capi, avendo riguardo: 1^o alle regole e condizioni relative all'am-

ministrazione ed al godimento dei beni comunali; 2° alle rendite; alle spese, ai lavori, ai contratti, alle liti, alle transazioni e ad altri interessi dei comuni; 3° ai pareri dei quali deve essere richiesto per le circoscrizioni del culto e dei sussidi pubblici, per l'accettazione di lasciti e beni a favore degli istituti di carità e beneficenza, pei bilanci, pei conti e pei contratti di vendita, di acquisti, di prestiti degli istituti medesimi ed in certi casi anche di quelli dedicati al culto; pei progetti di allineamento delle grandi strade interne e per altri oggetti determinati dalle leggi e dai regolamenti; 4° ai voti che credesse di significare intorno agli interessi locali.

In quanto alla gestione dei loro affari i comuni vennero tenuti come tanti minorenni fino alla legge del 1837, dalla quale (secondochè piacque a taluno di affermare) sarebbero poi stati posti in una condizione preferibile a quella del minore emancipato, perchè potevano conchiudere contratti di affittanza per diciotto anni, se il prefetto non li avesse entro ad un mese annullati o per ufficio proprio o per istanza degli interessati.

Il confronto dei comuni coi pupilli e coi minori induce, secondo noi, a falsare quel concetto, al quale s'informa la tutela dei diritti e degli interessi sociali. Il vocabolo di tutela applicato alle guarentigie di quegli interessi e diritti non avrebbe nulla di strano, d'ingiurioso e d'illogico. Ma quando s'intendesse nel senso col quale si adopera in riguardo agli interdetti, agli imbecilli ed alle persone incapaci, noi non potremmo acconsentire in tale sentenza, quantunque acconsentiamo di buon grado nel distinguere gl'interessi locali e temporanei dagli altri di un ordine generale collegato col presente e coll'avvenire.

I comuni hanno facoltà di vendere o di acquistare. Un decreto del 1791, che cadde in disuso, richiedeva l'approvazione del potere legislativo per la validità dei contratti. La legge del 1837 non solo confermò la consuetudine del potere esecutivo, ma fu contenta di sostituire l'approvazione del prefetto in consiglio di prefettura sino al valore di tremila franchi, quando i comuni avessero una rendita inferiore a

cento mila franchi, o fino al valore di ventimila se avessero una rendita maggiore.

Per l'accettazione di lasciti o doni la legge surriferita modifica gli articoli 910 e 937 del codice civile distinguendo i beni mobili pel valore di tremila franchi dai beni stabili ed anche dai beni mobili che valessero più di tremila franchi, o fossero soggetti di richiamo per gli eredi. Nel primo caso bastava l'approvazione del prefetto; nel secondo caso si richiedeva un decreto sovrano. Gli imperiali decreti del 25 marzo 1852 e del 13 aprile 1861 conferivano ai prefetti molte attribuzioni che erano dapprima esercitate dal governo centrale, operandosi un notevole decentramento nell'ordine della gerarchia, anzichè della ingerenza governativa. Comunque sia, i prefetti approvano senza distinzione i contratti di vendita, di acquisto e di transazione, ed approvano l'accettazione di lasciti o doni non impugnati dagli eredi.

La vigilanza dello Stato nei rapporti coi comuni può essere giustificata dal rispetto della legge e della guarentigia degli interessi sociali. Non occorre disputare della prima parte, in riguardo al principio, e non sarebbe qui da discutere se per la sua applicazione meglio convenisse di sostituire un nuovo procedimento giuridico ai metodi amministrativi finora applicati. Nella seconda parte le principali guarentigie sono indirizzate alla conservazione del patrimonio ed alla facilità delle imposte. In quella si comprendono le vendite ed altri contratti equivalenti, i prestiti e le liti, dalle quali cose tutto può venire detrimento alla cosa pubblica con effetto irreparabile a danno dello Stato e delle future generazioni. La conservazione del patrimonio ha inoltre un rapporto incontrastabile coll'equilibrio delle imposte, le quali alla loro volta si collegano cogli interessi generali dello Stato e col diritto dei contribuenti.

Ma lo Stato può provvedere alla tutela degli interessi generali o coll'esercizio diretto del potere legislativo o con delegazioni fatte in tutto od in parte al potere esecutivo od a vari consigli deliberanti. L'elezione, la vigilanza ed il ricorso degli interessati porgono senza dubbio una guarentigia tanto più valida e sicura, quanto meglio fortificate sieno le

consuetudini della vita pubblica e quanto più immediate e dirette sieno le conseguenze che per essi procedono dall'opera dei loro rappresentanti. Quindi la distinzione fra gl'interessi delle particolari aggregazioni e della generale comunanza, fra gl'interessi del presente e dell'avvenire. Quindi la distinzione fra l'ingerenza soverchiatrice e l'ingerenza legittima dello Stato; quindi la distinzione fra una libertà che rivendichi i proprii diritti, ed una licenza che trasmodi nel violare gli altrui; quindi la distinzione fra una vigilanza suprema ed una male appropriata e inopportuna tutela che impaccia invece di proteggere e cerca nella rigidità delle forme ciò che perde, e fa perdere nella dignità e nella sostanza.

Ciò che abbiamo detto in riguardo alle istituzioni municipali non si potrebbe con egual fondamento ripetere di altre istituzioni diverse per origine, per indole e per natura; diverse per la qualità degli interessi e del fine; diverse per la efficacia della vigilanza, dei richiami e delle guarentigie. È fuori di dubbio che l'ordinamento della pubblica beneficenza si collega col buon ordinamento della pubblica amministrazione, ed è fuori di dubbio che al difetto degli interessati supplisce convenientemente la tutela della legge. Quando certi istituti hanno il loro sostegno nel municipio è manifesto che gli interessi dell'uno si collegano con quelli degli altri, e che il principio della responsabilità rende ragione di quella ingerenza, la quale, in caso diverso, sarebbe affatto estranea all'ordine delle cose municipali. La legge che è in vigore fra noi, non tenne conto (per quanto ci sembra) di questa verità.

L'approvazione del consiglio di prefettura è necessaria al comune per muovere un giudizio, con facoltà di ricorrere al consiglio di Stato entro tre mesi dalla negata approvazione. Questa non è richiesta per gli atti conservativi, i quali competono al capo dell'amministrazione, vale a dire al sindaco, come fra noi si chiama. La legge del 1837 concede a qualunque contribuente il diritto di procedere a suo rischio e carico, ma coll'assenso del consiglio di prefettura, per azioni le quali si collegano col diritto dei comuni e coll'interesse degli abitanti. Se il giudizio vuole essere intentato da una sezione del comune contro un'altra sezione, o contro il comune me-

desimo, il prefetto nomina per quella una commissione di tre o cinque elettori, i quali conferiscono i necessari poteri ad uno fra loro.-

La facoltà conceduta di procedere in prima istanza non comprende la facoltà di procedere in appello quando il giudizio sia stato contrario al comune. La ragione della differenza posta fra l'appellare o l'essere appellato si rende manifesta per sè medesima avuto riguardo alla maggiore o minore probabilità della ruscita. Come il rifiuto di rispondere all'altrui appello sarebbe in contraddizione col proprio diritto prevalente in virtù di una prima sentenza, così il rifiuto di richiamarsi contro una sentenza di condanna può essere giustificato da nuovi argomenti e da nuove disamine. Quando poi avvenga che il giudizio si muova contro il comune, si richiede non più il permesso del consiglio di prefettura, ma un avviso al prefetto che invita il consiglio a deliberare, trasmettendosi quindi la deliberazione al consiglio di prefettura che deve decidere entro due mesi.

Se più comuni hanno beni o diritti indivisi, una commissione composta di delegati municipali eletti dal potere esecutivo e rinnovabile ogni tre anni è incaricata dell'amministrazione, ma tutti gli atti relativi sono sottoposti all'approvazione del prefetto. Se più comuni hanno interesse nella esecuzione di un lavoro, la deliberazione dei consigli è pure approvata dal prefetto, il quale (essendovi disaccordo) decide dopo avere udito il consiglio del circondario o del dipartimento. Nel primo caso abbiamo un esempio di comunione di beni e di diritti, come nel secondo caso abbiamo un esempio di consorzi. L'istituzione dei consorzii meriterebbe ogni maggiore sollecitudine non solo pei lavori di acque e strade, ma anche per altri servizi pubblici, i quali non possono prosperare senza il concorso di mezzi coordinati al fine che s'intende di conseguire. Alcuni gradi intermedi s'incontrano non solo fra i piccoli ed i grandi comuni, ma anche fra i comuni e le provincie, fra le provincie e lo Stato; e quei gradi sono determinati da interessi i quali o rimangono impotenti ed inerti se loro manchi un centro di congiunzione e di attività, o non riescono soddisfatti nel modo più conforme

alla giustizia distributiva se lo Stato, a cagione di esempio, subentri al consorzio di alcune provincie e di alcuni contribuenti; se al consorzio di alcuni comuni e di alcuni contribuenti succeda la provincia; e se un comune presuma di fare altrettanto entro la cerchia delle proprie attribuzioni.

Il consiglio non può deliberare fuori delle adunanze legali e prendere partiti estranei alle proprie attribuzioni. Nell'uno e nell'altro caso la deliberazione è dichiarata nulla dal prefetto in consiglio di prefettura, con questa differenza che nel primo caso non è dato luogo a richiami, mentre nel secondo è concesso di far ricorso al capo dello Stato. Un consiglio non può tenere corrispondenza con altri o pubblicare indirizzi e proclami sotto pena di essere immediatamente sospeso dal prefetto. I divieti che abbiamo ricordati trapassarono con qualche emenda nella legge imperiale del 1853 dalle leggi costituzionali del 1831. Non v'ha guarentigia per la libertà e per l'ordine sociale se l'esercizio dei diversi poteri non è contenuto entro ai limiti delle rispettive attribuzioni ed ingerenze. Ma la legge, mentre tende ad impedire o frenare le usurpazioni ed i trascorsi del potere municipale, disciude un larghissimo campo all'arbitrio del potere governativo. La sospensione del consiglio può essere per due mesi ordinata dal prefetto e prolungata per un anno dal ministro dell'interno. Una commissione fa le veci del consiglio sospeso o disciolto, e può essere mantenuta nel suo ufficio fino al rinnovamento quinquennale delle elezioni. Essa è nominata dal solo prefetto quando il consiglio è sospeso, ma è nominata dal prefetto o dal capo dello Stato secondo le qualità dei comuni, quando il consiglio è disciolto; ed in questo caso deve corrispondere pel numero de' suoi componenti almeno alla metà del numero dei consiglieri. La legge del 1831 poneva un termine di tre mesi fra lo scioglimento e la rielezione, ma la costituzione del 1848, rimettendosi pel termine ad una legge speciale, ordinava che il decreto governativo fosse conforme al parere del consiglio di Stato, il quale allora veniva riordinato con insolite facoltà.

Veniamo alle spese, alle rendite ed al bilancio. Le spese chiamate obbligatorie si riferiscono agli uffizi ed im-

piegati del municipio, della polizia e della guardia nazionale, alla istruzione pubblica, ai registri dello stato civile, al mantenimento degli esposti, e ad altri titoli, secondochè sia ordinato da leggi speciali. Mancando un consiglio d'iscrivere quelle spese nel bilancio, vi suppliva il prefetto in consiglio di prefettura pei comuni che avevano una rendita inferiore a cento mila franchi, e il governo, pei comuni che avevano una rendita maggiore. Per le spese facoltative furono lasciati giudici della loro convenienza ed utilità i comuni.

Quella distinzione fra i comuni che hanno una rendita maggiore o minore apparisce ancora, quantunque più non si parli di cento, ma di trentamila franchi, quando la facoltà di nominare un tesoriere si concede agli uni, e agli altri si nega, e quando si prescrive che i conti sieno riveduti per gli uni dalla corte dei conti e per gli altri dal consiglio di prefettura. Si fa poi ritorno alla rendita di cento mila franchi per dire che i bilanci ed i conti devono essere pubblicati colle stampe se i comuni hanno quella rendita, e che possono essere pubblicati colle stampe, se non l'hanno: Così il conto amministrativo dato dal capo del comune si approva nel primo caso dal ministro dell'interno e nel secondo, dal prefetto. La medesima distinzione era pure di norma, prima dei decreti imperiali già ricordati, per ordinare che il bilancio dei comuni fosse approvato dal governo centrale o dal prefetto con facoltà di restringere, di togliere o di supplire. Nei comuni minori i contribuenti più aggravati intervengono alle deliberazioni del consiglio quando si tratti d'imposte straordinarie o di prestiti.

Il decreto del 1861, ampliando e spiegando quello del 1852, dopo avere annoverati sessantasei casi nei quali la competenza si trasmetteva dal governo centrale al prefetto, chiude comprendendo tutti gli oggetti non espressamente eccettuati relativi all'amministrazione dei dipartimenti, dei comuni e degli istituti di beneficenza. E fra gli oggetti eccettuati pei comuni s'indicavano i dazii di consumo, i pedaggi sui ponti, le imposte straordinarie per le spese facoltative e le imposte prescritte d'ufficio per le spese obbligatorie, i prestiti e i nuovi istituti di carità.

Le rendite ordinarie procedono dal frutto del patrimonio, dal dazio di consumo, dai centesimi addizionali, da tasse di polizia e da tasse locali. Di rendite straordinarie hanno nome le contribuzioni straordinarie ed i prestiti. La distinzione dei comuni, secondo la loro entrata, campeggiò anche in questa parte della legge municipale francese. Pei comuni che avevano meno di centomila franchi, il prefetto approvava le contribuzioni straordinarie occasionate da spese obbligatorie; il governo centrale approvava le contribuzioni straordinarie rivoltte a spese facoltative; e col voto del consiglio di Stato approvava i contratti di prestito. Ma se l'entrata dei comuni era di centomila franchi o più, si richiedeva nel primo caso un decreto governativo, nel secondo e nel terzo caso una legge. Il decreto del 1861, come dicemmo, ha riservata al governo centrale l'approvazione dei prestiti e delle imposte straordinarie per le spese facoltative.

I centesimi addizionali sulle contribuzioni dirette si distinguono in ordinari pei servigi diversi ed in particolari per l'istruzione elementare e per le strade. I loro limiti furono sempre determinati dalle leggi di finanza, le quali nel 1836 portavano i primi da due e mezzo a tre e gli altri a cinque. Sulle tasse delle patenti i comuni prelevano otto centesimi in virtù di una legge del 1844, la quale volle per tal guisa collegare il loro interesse con quello dello Stato.

I dazi di consumo soppressi nel 1791, poscia acconsentiti a riguardo degli istituti di beneficenza, ed infine autorizzati nel 1809 pei bisogni dei comuni, colpiscono i commestibili, le bevande, i combustibili, i foraggi ed i materiali, escludendosi dai commestibili le farine, il latte, il burro, le frutta ed i legumi. Il modo di riscossione si fa come piace meglio al comune, vale a dire con una amministrazione o propria o cointeressata, con appalti od anche col mezzo degli agenti delle contribuzioni indirette. Il decimo che sul prodotto vero si percepiva dal tesoro, fu abolito nel 1852 a vantaggio dei consumatori, venendo perciò diminuiti o immediatamente od al termine dei contratti i dazi corrispondenti.

Non abbiamo parlato della Commissione dei ripartitori delle imposte, che appunto di ripartizione si chiamano, per-

chè si tratta di ripartire una somma già determinata, la quale viene in effetto ripartita dai consigli dei dipartimenti fra i circondari, dai consigli dei circondari fra i comuni, e dai comuni fra i contribuenti. I comuni per altro non procedono all'opera col voto dei loro consigli, i quali avrebbero forse una minore indipendenza nei loro rapporti immediati e diretti cogli elettori, ma col mezzo di commissioni speciali che ogni anno si rinnovano composte del capo del comune, di un aggiunto e di cinque cittadini scelti dal sottoprefetto. Non è dato di sottrarsi da quell'ufficio fuorchè per titoli dalla legge indicati, altrimenti si risponderebbe in solido di ogni ritardo. In quanto alla quota complessiva, assegnata al comune, il consiglio può farne richiamo trasmettendolo al consiglio del circondario perchè sia quindi sottoposto al consiglio del dipartimento, che ne decide in modo definitivo.

Dell'ordinamento generale dei comuni in Francia abbiamo detto quanto basta pel fine del nostro lavoro. Chi volesse trattare più di proposito questa materia non potrebbe rimanersi contento a quel poco che ne abbiamo scorrevolmente toccato. Alcune parole soltanto ci sia lecito di aggiungere per non trapassare del tutto in silenzio quelle più rilevanti particolarità, onde il comune della capitale dagli altri si diparte se non per la importanza delle attribuzioni, almeno pel modo col quale sono esercitate e ripartite. Nel 1790 la municipalità di Parigi fu dotata di una potenza che riuscì in quei tempi pericolosa e terribile. Il capo di essa era eletto direttamente dai cittadini; sedici amministratori cooperavano nella parte attiva, trentadue consiglieri deliberavano insieme coll'uno e cogli altri per casi ordinari, e novantasei notabili formavano un consiglio generale per casi straordinarii.

Per la costituzione dell'anno terzo Parigi ebbe dodici municipalità; congiunte fra loro da un ufficio centrale. La legge dell'anno ottavo conservando quella ripartizione per gli uffici amministrativi, ripose il potere deliberante in un solo consiglio, vale a dire nel consiglio generale del dipartimento. La legge del 1834 non mutava quest'ordine di cose distribuendo le ingerenze municipali fra il prefetto della Senna, il prefetto di polizia, i sindaci e gli aggiunti dei dodici

quartieri. La legge del 1853 manteneva intatto il precedente sistema onde il prefetto della Senna sedeva capo e rappresentante del dipartimento e del comune, ed il consiglio del comune era pure consiglio del dipartimento. Si comprende però di leggeri come il prefetto della Senna non ricevesse per l'amministrazione della città e de' suoi istituti di beneficenza quelle facoltà che dal decreto del dicentramento del 1852 agli altri prefetti si conferivano.

§ 5. — Dipartimento francese.

Tutti conoscono l'origine e la ragione che potremmo chiamare storica e politica del dipartimento francese, ma non tutti sono d'accordo nel giudicare della sconvenienza di ritrarne gli ordini e le forme in condizioni troppo disperate e diverse di tempi, di bisogni, di usi, di rapporti e d'istituti. Non occorre ricordare come l'antica Francia fosse divisa in trentadue sezioni, governate da intendenti con maggiori o minori facoltà secondo i paesi di elezione o di stato, come si appellavano; gli uni perchè le tasse imposte dal re vi furono per un tempo ripartite dagli eletti del popolo, gli altri perchè nominavano deputati per votarle e ripartirle. Nè occorre ricordare come la confusione dei poteri moltiplicasse le difficoltà, gli abusi e gli arbitrii, e come un nuovo ordine di cose sorgesse col grande rivolgimento del 1789. Se l'odio del passato indusse a distruggerne le tracce ed a cancellarne la memoria, i pericoli del presente indussero a concentrare le forze e le volontà pel supremo bisogno della sicurezza nazionale dai nemici interni ed esterni minacciata.

Nel corso delle rivoluzioni avviene talvolta o che troppo si trascorra nel distruggere o che poco si avanzi nel riformare. Nel primo caso poco si perdona a quelle medesime tradizioni, le quali si potrebbero bene attemperare, coi principii novellamente proclamati; nel secondo caso troppo si cede ad un'abitudine che sempre non lascia abbastanza discernere quanto si dipartano dagli ordini nuovi alcune leggi e consuetudini tramandate dagli antichi. Su tale proposito

sarebbe da considerare con attento studio e con animo sgombrato da ogni giudizio preconcipito, quale corrispondenza debbano avere le norme della pubblica amministrazione colle norme e colle guarentigie del vero diritto rappresentativo. E sarebbe soprattutto da raccomandare quella logica, la quale, sapendo dai principii dedurre le conseguenze, sa ancora dalle conseguenze rimontare ai principii.

Mirabilmente coordinato in tutte le sue parti fu il sistema che s'inaugurava in Francia dal consolato e dall'impero, ma stranamente franteso riuscirebbe laddove si procacciasse di accoppiarlo con un sistema di libere istituzioni, da cui il genio del consolato e dell'impero ripugnava per intento e per natura. Molto logico fu adunque quel pensiero, il quale risguardando l'amministrazione del dipartimento come una parte di amministrazione governativa, metteva a capo di questa un rappresentante del governo circondandolo di consiglieri nominati dal governo. Poco logici sarebbero invece coloro i quali, presumendo di sacrificare ad un tempo all'idolo della libertà ed a quello del concentrato impero, congiungessero fra loro le parti di sistemi repugnanti e discordi. Queste ed altre somiglianti cose non sono da porre in dimenticanza negli studi amministrativi e costituzionali senza disconoscere che talvolta certi fatti hanno ragione di essere, appunto perchè sono e perchè gl'interessi che ne derivarono accrescono l'interesse a mantenerli quand'anche la forza d'inerzia non fosse di sufficiente presidio contro lo spirito d'innovazione.

Restringiamoci ora ad esporre quel tanto che giovi per mettere a riscontro il tipo originale del dipartimento francese coll'opera più o meno perfetta e fedele de' suoi imitatori. Col dipartimento non s'intese di creare una nuova istituzione provinciale, ma di fare scomparire le antiche. Esso fu dapprima una semplice circoscrizione amministrativa, anzichè una vera aggregazione dotata di una personalità civile, quantunque nell'ordinarlo si pretendesse norma dalla estensione del territorio, dal numero degli abitanti e dal valore delle imposte. Le circoscrizioni troppo ampie, avvalorate dal concorso d'interessi potenti pel numero, per la qualità e per la rappresentanza, non potevano garbare in

un tempo nel quale, piuttostochè diffondere la vitalità, si era inclinati o costretti a concentrare la vigoria. Di più se le condizioni topografiche porgono una norma che viene da natura, le condizioni economiche coll' incremento delle arti e del commercio, aiutato dai progressi della civiltà, dalla agevolezza delle comunicazioni e dai nuovi rapporti che ne derivano, porgerebbero esse pure una norma non meno naturale e non meno sicura nell' istituire la moderna provincia.

L'assemblea costituente non mise mano alla antica divisione dei comuni e delle parrocchie per non commettere, come si disse, un delitto contro la libertà; ma poste dapprima in silenzio le assemblee provinciali per farle poscia andare in dileguo, volle sostituite alle antiche provincie i nuovi dipartimenti a modo di tante sezioni amministrative, essendosi temuto di ravvivare, comunque fosse, lo spirito dei parlamenti contro l'unità dello Stato. Ma quantunque i dipartimenti non avessero perciò una vita propria, nondimeno ebbero un consiglio deliberante ed una direzione esecutiva; e per rispetto alla loro indipendenza si ordinò che fra questi ed i supremi poteri dello Stato alcuna altra autorità non si frapponesse. Per la costituzione poi dell'anno terzo venne meno il consiglio, che tornò in vita colla costituzione del consolato, la quale non ebbe in grazia il principio delle elezioni, e collocò un rappresentante governativo, cioè il prefetto, a capo dell'amministrazione.

I due precedenti sistemi furono appuntati come difettivi; il primo perchè distinguendo il deliberare dall' eseguire non provvedeva all' unità della esecuzione per la molteplicità dei direttori; il secondo perchè dell' ufficio deliberante faceva una cosa sola coll' esecutivo. E al terzo sistema era data lode perchè con esso i molti deliberavano, ed uno solo le prese deliberazioni conduceva ad effetto. Non disdirommo in generale che il deliberare sia proprio di molti o di parecchi, e che l' eseguire sia proprio di un solo, ma siamo pure disposti a riconoscere che il deliberare intorno ad un partito è diverso dal deliberare intorno al modo più conveniente ed al tempo più opportuno per eseguirlo. Anche la parte esecutiva apre l' adito alla divisione degli ordini, delle incumbenze e

della vigilanza; e l'indirizzo di un solo non ripudia il concorso dei più, ma se ne giova al fine preordinato, purché non manchi ogni ragione di metodo e di buon volere. E fosse pure che una breve esperienza non rispondesse all'intento. Da una scarsa prova che fallisca per casi inopinati o per condizioni meno propizie, non è lecito di argomentare della bontà intrinseca di un sistema. Il difetto principale stava per avventura nel confondere il governare coll' amministrare, senza che poi si avesse vera amministrazione e vero governo. Il dipartimento, non avendo una esistenza propria, non aveva una vera amministrazione, e gli eletti a supplire in ciò all'opera dello Stato non potevano fare opera di vero governo.

Il consolato procedette direttamente nella sua via, ordinando che nei singoli dipartimenti fosse un prefetto, un consiglio di prefettura ed un consiglio generale per adempiere quegli uffici che dagli amministratori di quelli erano dapprima esercitati. Il solo prefetto ebbe l'incarico dell'amministrazione, che si poteva chiamare amministrazione dello Stato nei limiti del dipartimento, anziché amministrazione del dipartimento nei rapporti collo Stato. In seguito il dipartimento ebbe un'esistenza civile ed un proprio bilancio, prendendo spirito e forma d'istituzione rappresentativa in ordine agli interessi che tengono il mezzo fra quelli generali dello Stato e gli altri più particolari dei comuni.

Non diremo che l'istituzione riuscisse coordinata e compiuta in tutte le sue parti, e che tale veramente si volesse e si voglia, ma diremo soltanto che a volerla fare conforterebbero per sempre quegli stessi principii che vennero e vengono talvolta invocati per contenerne ed impedirne il progressivo svolgimento. L'unità politica in nome della quale non di rado s'intende a scusare od anzi a giustificare il sistema dei concentramenti, ha una guarentigia piena ed intera negli ordini e nelle attribuzioni delle autorità governative. L'unità amministrativa poi o si crede riposta nell'osservanza di leggi generali, o non ha una significazione che risponda ad un concetto grave e degno di buona accoglienza. Ma né l'unità politica, né l'unità amministrativa indirizzate al fine di prevenire le offese ai diritti dello Stato e di mantenere

l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge potrebbero servire di scusa o di pretesto per confondere insieme le parti del governo con quelle dell'amministrazione provinciale.

Il prefetto ha conservata la doppia qualità di rappresentante del governo o di rappresentante del dipartimento. La prima qualità giova a sostituire una ingerenza delegata in centri diversi ad una ingerenza diretta da un centro solo. Noi parliamo di quella ingerenza che all'autorità del governo legittimamente appartiene coll'intento di vigilare, di provvedere e di eseguire. L'indirizzo governativo può muovere da un centro lontano, ma non è sempre vero che da un centro lontano bene si compia l'opera del governare, ed è verissimo che bene si amministra soltanto da vicino. Come rappresentante del governo il prefetto, qualora sia fornito delle più necessarie ed opportune attribuzioni, rende un doppio servizio ai governanti ed ai governati, e riesce a conciliare il problema dell'unità con quello del decentramento.

La seconda qualità, qualora si trattasse di un sistema provinciale da applicare nella sua interezza, ci sembrerebbe meno giustificata ed anzi in aperta contraddizione colla prima, cioè colla qualità di rappresentante governativo. Se il dipartimento ha diritto di deliberare intorno alle cose proprie ha pure diritto di provvedere all'effetto delle sue deliberazioni a norma delle leggi e sotto la vigilanza dei poteri dello Stato. Ma se il potere esecutivo del dipartimento è affidato al rappresentante del governo, riesce manifesto: 1° che il potere amministrativo del dipartimento si confonde col potere esecutivo dello Stato; 2° che questa confusione, mentre conduce ad invadere le attribuzioni del dipartimento, e toglie al rappresentante governativo l'esercizio di una vigilanza diretta, o gli concede di esercitarla intorno al suo operato; 3° che per evitare una somigliante contraddizione l'ufficio di vigilare si trasferisce dalle autorità dei centri diversi a quella del governo centrale procedendosi a ritroso del principio che bene si amministri soltanto da vicino; 4° che in tal modo rimangono turbati e sconvolti i naturali e legittimi rapporti fra i consessi deliberanti ed i loro elettori da una parte e i delegati esecutivi dall'altra.

L'amministrazione attiva porta con sè il principio della responsabilità verso i proprii committenti. Ma nel caso nostro vediamo un amministratore che riceve il suo mandato non dal consiglio del dipartimento, ma dal governo da cui dipende la sua nomina o revocazione. All'ufficio di vigilare, che sarebbe meglio appropriato al rappresentante governativo, viene sostituito l'ufficio di amministrare per conto del dipartimento anzichè del governo. Alla quistione di logica, la quale dal principio della responsabilità non vorrebbe scompagnata la distinzione dei poteri, si aggiunge una quistione di convenienza per rispetto al consiglio deliberante ed all'ufficiale governativo. Supponiamo pure che il buon accordo non corra pericolo di essere turbato, e la dignità del consiglio di essere offesa; ma non potremo per questo dubitare che il rappresentante governativo non si levasse in dignità morale e politica tanto maggiore quanto più si ritraesse dalle faccende estranee alla autorità del governo da cui dipende, non avendo debito di rispondere ad esso direttamente, e rispondendo ad un consiglio dal quale non può dipendere senz'chè due cose degne dei più delicati riguardi sieno poste in tenzone, vale a dire il decoro dell'ufficio e l'efficacia delle guarentigie.

Il prefetto non può assistere all'adunanza del consiglio quando si discute il conto della sua amministrazione, ed il consiglio può col mezzo del proprio presidente fare ricorso al ministero dell'interno. Questa facoltà è una conseguenza necessaria del sistema, pel quale l'amministrazione del dipartimento non ha cessato di essere una mescolanza di governativo e di provinciale. Una tale facoltà, o rimane trascurata per inerzia, per deferenza od anche per delicatezza, e riesce peggio che inutile; o viene esercitata con animo franco ed aperto e riesce alquanto pericolosa e troppo disagiata. Fu voluto che quel diritto di richiamarsi al ministro intorno all'operato amministrativo del prefetto (cosa molto diversa dal richiamarsi contro una decisione per ottenere un secondo giudizio in grado di appello) rendeva subordinato al potere deliberante del consiglio il potere esecutivo del prefetto medesimo. Altri dica se ciò torni a danno od a ventura, ma è

certo che l'ufficio di amministrare e di render conto, o si converte in una vana apparenza, o non può essere inteso in modo diverso da quello dianzi indicato. Non è però meno vero che si possono ricordare fatti ed esempi, i quali dimostrano che non sempre si è largheggiato nella interpretazione e nella pratica. Un consiglio generale dichiarava nel 1838 che fra esso e il prefetto non era più possibile un accordo, onde il voto perchè al dipartimento fosse preposto un altro amministratore. Ma la dichiarazione di quel consiglio veniva annullata. Un altro consiglio dichiarava nel 1840 che ogni buon rapporto era impossibile fra esso e il capo ingegnere, ed anche questa dichiarazione veniva annullata.

Abbiamo distinta la qualità di rappresentante governativo da quella di rappresentante od amministratore del dipartimento. Atti di autorità e di tutela si compiono dal prefetto col primo ufficio, e di semplice amministrazione col secondo. Ma, siccome l'amministrazione non è disciolta dai vincoli dell'autorità e della tutela, così avviene o che le ingerenze governative del prefetto rimangano diminuite o che egli congiunga in sé medesimo due condizioni contraddittorie ed incompatibili. Il prefetto amministratore del dipartimento è tutore dei comuni approva, a cagione di esempio, le offerte di questi per le strade dipartimentali; approva la spesa distribuita per gli esposti fra i diversi comuni dal consiglio del dipartimento. Incaricato del potere amministrativo nei rapporti col consiglio medesimo ne approva gli atti deliberati per liti o transazioni, per accettazione o rifiuto di lasciti e doni, per contratti di vendita, di compra e di permuta, eccettuandosi i soli edifici addetti ad un servizio pubblico. All'ufficio di amministrare unisce l'autorità di supplire al difetto ed alla mancanza delle deliberazioni in riguardo alle spese ordinarie. Tutto ciò è opera del nuovo dicentramento, e sta bene a patto che dicentrata dall'azione diretta del governo la parte amministrativa del dipartimento, quell'opera rimanga compiuta negli ordini della vigilanza che appartiene allo Stato, e della libertà concessa alle minori aggregazioni.

La legge ora applicata in Italia è stata meno larga verso prefetti; ma, prendendo norma dal Belgio, ha chiamato at-

torno ad esso alcuni delegati del consiglio provinciale per intendere all'amministrazione delle provincie. Non ripeteremo le fatte considerazioni e ci asterremo per ora da quei confronti che in altro luogo riesciranno più opportuni. Diremo piuttosto che non farebbe un adeguato concetto del dipartimento francese chi fosse disposto a confonderlo con quelle istituzioni, alle quali noi siamo soliti di dare il nome di provinciali. Un simile abbaglio condurrebbe a giudizi poco equi e discreti, a confronti inesatti e falsi, a pericolose, inconsiderate e contraddittorie applicazioni. Nell'amministrazione del dipartimento non si è mai cessato di riscontrare una parte dell'amministrazione dello Stato. A capo di questa un re od un imperatore con un consiglio di Stato; a capo del dipartimento un prefetto con un consiglio di prefettura.

Il consiglio generale per la legge del 1833 si elesse col voto ristretto degli iscritti nelle liste politiche ed in quelle dei giurati; pel decreto del 1848 si elesse da tutti i cittadini, i quali essendo domiciliati da un anno avevano diritto di eleggere i rappresentanti del popolo; per la legge infine del 1852 si elesse dagli elettori dei deputati al corpo legislativo, cioè da tutti i cittadini che, avendo venticinque anni compiuti e godendo dei diritti civili e politici, avessero domicilio almeno da sei mesi in un comune. Dapprima si nominarono tanti consiglieri quanti erano i cantoni, purchè non eccedessero i trenta; ma poscia venne meno questa riserva, ed il numero dei cantoni corrispose al numero dei consiglieri. Dapprima, vogliamo dire colla legge del 1833, per essere eleggibile si poneva la condizione, non di avere domicilio nel dipartimento; ma di pagare in esso da un anno ducento franchi d'imposta diretta. Ma dal 1848 in poi fu richiesta la qualità di contribuente senza determinare la quantità del contributo, e fu richiesto il domicilio almeno per tre quarti dei consiglieri.

Il consiglio generale si rinnova per un terzo di tre in tre anni, ma si provvede entro a due mesi a qualunque vacanza avvenuta, tanto per cagioni accidentali quanto per rinunzia tacita o espressa; tacita se uno manchi a due sessioni consecutive, senza ragione riconosciuta dal consiglio;

espressa quando è significata per iscritto e trasmessa al prefetto o direttamente o col mezzo del presidente. Le convocazioni si fanno per decreto che ne assegna il tempo e la durata; i presidenti, vicepresidenti e segretari sono nominati dal capo dello Stato fra i consiglieri, e al capo dello Stato venne riservata fin da principio la facoltà di sciogliere il consiglio, procedendosi però entro tre mesi alla rielezione.

Sono nulle le deliberazioni prese fuori delle adunanze legali, o per oggetti estranei alla competenza del consiglio. Nel primo caso la nullità è dichiarata dal prefetto, che ne dà comunicazione al procuratore generale per l'applicazione, ove occorra, dell'art. 258 del codice penale. Nel secondo caso la nullità è dichiarata con decreto dal capo dello Stato. Ogni corrispondenza diretta agli altri consigli, ed ogni pubblicazione d'indirizzi e proclami è divietata, ed il prefetto sospendendo il consiglio che operasse contro il divieto, ne darebbe contezza al procuratore generale pel procedimento che fosse richiesto dall'art. 123 del codice predetto.

La pubblicità delle sedute non è mai stata permessa fuorchè nel 1843, per una eccezione a favore dei soli consigli del dipartimento, anzichè per una regola generale, che si estendesse ancora ai consigli dei circondarii e dei comuni. L'eccezione, che non rispondeva al principio prevalente nel sistema amministrativo, fu tolta dalla legge del 1852. Ma è forse vero, che mentre la presenza del pubblico porge una nuova guarentigia nelle discussioni giudiziarie e politiche, non sia che d'imbarazzo nelle discussioni amministrative? Se fosse lecito argomentare dagli inconvenienti e dagli abusi, l'esclusione del pubblico dovrebbe per forza di logica a mano a mano condurre alla esclusione di ogni pubblicità. Il vaniloquio è un grande malanno; ma non è detto che esso riesca meno indiscreto nelle assemblee composte di parlamentatori, di quello che sia nelle adunanze dedicate ad affari di pubblica amministrazione. L'argomentare dagli inconvenienti e dagli abusi, come pure da casi speciali e da condizioni temporanee, indurrebbe troppo facilmente in pericolosi e strani sofismi. La garrulità non è sempre da confondere colla ciurmeria, quantunque molte volte ne prenda gli usi e le sem-

bianze, e partecipi alla sorte di scemare il prestigio e il decoro delle nuove istituzioni.

Alla vietata pubblicità delle sedute si è cercato di supplire, pei consigli dei comuni, come abbiamo veduto, colle pubblicità degli atti e col diritto di averne copia o comunicazione. Ma pei consigli del dipartimento la storia della legislazione francese rende manifesto quali maggiori ripugnanze si avessero da combattere e da vincere. In sulle prime la stampa degli atti fu proibita senza riserva, poi fu ordinata la stampa dei bilanci e dei conti definitivi, indi fu permessa anche la stampa degli atti più o meno compiuta secondo la volontà del consiglio. Mentre si discuteva la legge del 1838 non si mancò di proporre che i contribuenti potessero avere una copia delle deliberazioni, ma il voto riesci alla proposta contrario. Perfino l'uso di pubblicare nel *Monitore* i voti dei consigli intorno ai bisogni dei dipartimenti sarebbe caduto in dimenticanza, se da pochi anni non era richiamato alla memoria e posto di nuovo in vigore. I processi verbali contengono un sunto delle discussioni, ma non il nome di coloro, i quali vi abbiano partecipato.

Non cadrebbe quindi in fallo chi nel consiglio del dipartimento riscontrasse una specie di consiglio governativo eletto in parte per aiutare ed in parte per vegliare l'amministrazione del governo locale sotto l'autorità, ed in servizio o del potere legislativo o del governo centrale. Vero ed unico amministratore del dipartimento è il prefetto. Egli prepara il bilancio, ordina le spese, rende i conti e provvede ai diversi servigi amministrativi.

È noto che i dipartimenti non ebbero da principio un proprio bilancio, quantunque le loro assemblee amministrative avessero avuto dall'assemblea costituente il mandato di ordinare le spese e di riscuotere le imposte. La Convenzione ridusse ad un centro solo tutte le spese perfino dei comuni, perchè col suo principio dell'uno e dell'indivisibile volle che all'unità dello Stato corrispondesse l'unità di un bilancio universale. Quando poi i dipartimenti ebbero un particolare bilancio, le loro spese furono distinte in fisse, ordinarie, speciali e straordinarie. Le spese fisse, che si riferivano al ser-

vigio delle prefetture, cessarono colla legge del 1817. Alle spese ordinarie, che furono già chiamate obbligatorie e provvedute colle imposte addizionali dello Stato in ragione di nove centesimi e mezzo per ogni franco, tanto sulla tassa prediale quanto sulla personale e mobiliare. Altri sette centesimi si aggiungono per formare un fondo comune, che ogni anno si distribuisce fra i dipartimenti, nei quali le spese ordinarie eccedano il prodotto dei loro centesimi addizionali. Alle spese facoltative corrispondono i centesimi facoltativi che si votano liberamente dal consiglio sulle due tasse predette entro il limite determinato dalla legge del bilancio. Le spese speciali si riferiscono al catasto, alle maggiori strade vicinali ed alla istruzione, determinandosi pure dalle leggi del bilancio i relativi centesimi addizionali sulla tassa prediale per la spesa del catasto e sulle quattro contribuzioni dirette per le altre spese. I centesimi addizionali straordinarii per le spese straordinarie sono approvati con una legge la quale ne determina la quantità e l'applicazione alle tasse surriferite.

Il consiglio procede per una delegazione del potere legislativo nei casi: 1° delle imposte chiamate di ripartizione; 2° dei centesimi addizionali entro ai limiti stabiliti; 3° dei pareri richiesti in modo obbligatorio dal governo. Procede col mandato di vegliare all'amministrazione del dipartimento discutendo i bilanci ed i conti che si presentano dal prefetto e si approvano dal governo centrale. Procede con propria iniziativa esprimendo voti e deliberando intorno agli interessi del dipartimento, comunicando i voti al governo centrale e le deliberazioni al prefetto.

A cinque capi si possono quindi ridurre le attribuzioni del consiglio, poichè egli: 1° ripartisce come delegato del potere legislativo le contribuzioni dirette a favore dello Stato fra i diversi circondarii del dipartimento, ed impone i propri centesimi facoltativi e speciali; 2° vota i bilanci ed i conti che gli vengono presentati dal prefetto, ed espone mediante il presidente le proprie osservazioni al ministro dell'interno; 3° delibera sulle azioni contenziose e sui contratti, sulle contribuzioni straordinarie e sui prestiti, sulle strade e sulle

quote di concorso, sulle spese per gli esposti e pei maniaci a carico dei comuni ed in generale sopra tutti gli altri oggetti indicati dalle leggi e dai regolamenti: 4° dà parere intorno al cambiamento delle circoscrizioni, alle fiere ed ai mercati ed a quegli argomenti sui quali fosse dalle leggi prescritto o piacesse al governo d'interpellarlo: 3° esprime quei voti che crede utili ed opportuni in riguardo ai bisogni ed ai servizi pubblici del dipartimento. Tali voti trasmessi al ministro dell'interno col mezzo del presidente, ora vengono ogni anno pubblicati nel *Monitore*.

L'approvazione del potere legislativo è necessaria pei centesimi straordinarii e pei prestiti; è necessaria l'approvazione del governo centrale pei bilanci e pei conti, per l'accettazione od il rifiuto di lasciti o doni in caso di contrasto, per la direzione delle strade dipartimentali, pel concorso collo Stato o coi comuni a lavori di pubblica utilità. Non si richiede alcuna approvazione per gli atti delegati in virtù delle leggi, e basta per gli altri l'approvazione del prefetto.

L'importanza della prerogativa esercitata colla ripartizione delle imposte non renderà forse inopportuno e vano il ripetere come queste avendo una somma determinata e complessiva per la legge del bilancio, si distinguano dalle altre che si riscuotono col mezzo di quote a norma delle rispettive tariffe. La legge del bilancio suddivide fra i diversi dipartimenti quella somma determinata e complessiva; i consigli dei dipartimenti la suddividono fra i circondarii; i circondarii fra i comuni e i comuni fra i contribuenti. Il consiglio del dipartimento decide in modo inappellabile intorno ai ricorsi dei circondarii e dei comuni. È vero (diceva il relatore della legge del 1838) che questa suprema facoltà può condurre ad inconvenienti; « ma gl' inconvenienti hanno il loro limite tanto nell'obbligo di attenersi alle regole stabilite dalle leggi, quanto nel diritto che apparterrebbe al governo di recusare l'esecuzione di atti pei quali il consiglio generale o sarebbe uscito dalle proprie attribuzioni od avrebbe ecceduto i proprii poteri. »

Alcune parole sarebbero da aggiungere intorno ai bilanci ed ai conti. Le spese ordinarie, alle quali il governo può

provvedere iscrivendole d'ufficio entro ai limiti delle rendite corrispondenti, si distinguono nel bilancio dalle spese facoltative e particolari, alle quali il governo non può metter mano, purchè siano contenute entro ai limiti dei rispettivi centesimi di sovrimposta. I conti dell'amministrazione si distinguono da quelli del denaro riscosso e pagato. Dei primi si occupa il consiglio, degli altri no. Questi si trasmettono direttamente alla corte dei conti, e sta bene quando si consideri che l'amministrazione del dipartimento è compresa nell'amministrazione generale dello Stato; che dagli agenti dello Stato si fanno in nome dello Stato le riscossioni; che il prefetto ordina i pagamenti per delegazione del ministro dell'interio, e che le rendite ed i carichi dei dipartimenti fanno parte dei bilanci e dei conti dello Stato.

Questo cenno ne dispensa da qualunque commento. Coloro che vorrebbero foggiate le nostre provincie all'uso di Francia non ricordano che dalla diversità dei principii derivano conseguenze diverse anche negli ordini e nella pratica della pubblica amministrazione. Col sistema francese s'intende che l'amministratore del dipartimento sia il prefetto; che i conti del dipartimento sieno riveduti dalla corte dei conti dello Stato; e che la sanzione del potere sovrano non manchi al bilancio del dipartimento come non manca a quello dello Stato. Così ogni parte si collega con un tutto ordinato ed armonico. Si potrà lamentare un eccesso di concentrazione; ma non si può lamentare un difetto di logica. Per chi è in grado di scegliere sarà meglio non avere nè l'uno nè l'altro; ma se è dato di sperare che si conosca il meglio sarà egualmente dato di sperare che non prevalga il peggio? Ed il peggio sta nel peccare per eccesso e per difetto nel tempo medesimo. Concentramento o dicentrimento; ecco la scelta da fare fra due principii per comporre un vero sistema; un vero sistema che si tenga lontano da ogni esagerazione e rimanga scevro di ogni elemento eterogeneo.

Uno scrittore francese, a lode o almeno a discolpa della *centralizzazione*, usava parole che, a giudizio di molti, potrebbero equivalere ad una satira. Egli dice infatti che la centralizzazione « ha servito a tutti i poteri; all'aristocrazia

sotto la feudalità; alla monarchia sotto i re; alla eguaglianza sotto la convenzione; all'ordine civile sotto il consolato; al dispotismo sotto l'impero; al governo ministeriale sotto la ristorazione; alla libertà ristretta sotto la monarchia del 1830, alla libertà illimitata sotto la repubblica. A questo sistema servendo a tutti i nuovi vequili, a quale di essi avrebbe prestato un vero servizio?

Dal sistema fortemente concentrato della Francia, ora passiamo al suo opposto, non già per recare l'uno o l'altro ad esempio, ma per ritrarre da entrambi un utile ammaestramento.

§ 6. — Sistema inglese:

I comuni inglesi vengono per l'ampiezza del territorio paragonati agli antichi comuni italiani col loro contado, ed alcuni di essi hanno l'importanza di una vera provincia. Ma le parrocchie colle rispettive amministrazioni e cogli ispettori dei poveri corrispondono in certa guisa ai nostri comuni minori e riescono a soddisfare equabilmente ai bisogni ed agli interessi locali. Così appunto fra noi la quistione dei piccoli e dei grandi comuni vorrà essere studiata e risolta in modo da formare un'aggregazione, la quale abbia tutti gli elementi di attività e di vigoria, onde le parti diverse che la compongono riescano a prestarsi reciprocamente forza ed aiuto, anziché a sacrificare il maggiore vantaggio delle une ad una eccessiva preponderanza delle altre.

Coll'atto del 9 settembre 1833 si provvide all'ordinamento delle corporazioni municipali in Inghilterra e nel paese di Galles, revocandosi le carte e concessioni antiche per quanto fossero contrarie alla legge nuova. I comuni che avevano una Commissione di pace, e gli altri che non l'avevano, fuorchè col mezzo di petizione e concessione, erano annoverati in due tavole distinte: cento ventotto nella prima e cinquanta nella seconda. Fra questi cento settantotto comuni non era compresa la città di Londra, come quella che è retta da leggi speciali.

Ora per procedere con quell'ordine migliore che ci sia possibile nell'analisi di atti che non hanno quella semplicità e precisione, alla quale noi per l'ordinario siamo accostumati, ricorderemo a mano a mano le principali disposizioni che si riferiscono alla circoscrizione dei comuni già riconosciuti ed alla istituzione dei nuovi, alle condizioni richieste per essere iscritto nel ruolo dei cittadini, alla composizione del consiglio municipale, alla qualità delle cariche, alle elezioni, alle vacanze ed alle ammende. Dalle adunanze e dalle attribuzioni del consiglio passeremo a toccare delle spese e delle imposte. Come sieno resi e riscontrati i conti, e come ne sia dato ragguaglio al parlamento accenneremo pure con brevità. E non taceremo come il governo, astenendosi da ogni ingerenza e vigilanza nell'ordine ordinario delle cose, non sia dispensato dall'esame di alcuni contratti per la loro approvazione e disapprovazione. Vedremo quali guarentigie sieno date ai cittadini colla pubblicità e con altri argomenti che si potrebbero distinguere in amministrativi e giudiziari. Vedremo che da un sistema del più largo decentramento, quale sarebbe appena immaginabile e poco meno che impossibile fra noi, non è tolto il richiamo di alcune faccende, di alcuni ragguagli e di alcuni giudizi ai poteri centrali.

Quelle tavole delle quali abbiamo parlato, erano di norma per la circoscrizione dei varii comuni: indicate come parlamentarie le une, se furono stabilite coll'atto relativo alla elezione dei deputati al Parlamento, e come municipali le altre. Esse rimanevano inalterate secondo i limiti allora riconosciuti, quand'anche rimanesse per tal modo disgiunta dal capoluogo una parrocchia o una parte qualunque di essa. E siccome non tutte le città e tutti i comuni d'Inghilterra hanno una corporazione municipale, così era disposto che gli abitanti ne potessero fare richiesta alla Regia Maestà, la quale col parere del Consiglio privato risolverebbe come stimasse più conveniente. Ma nessuna risoluzione si prenderebbe se da un mese la *Gazzetta di Londra* non avesse dato notizia dell'istanza e del tempo in cui alla Maestà Regia piacesse di rimetterla al suo Consiglio privato.

Cittadino del comune è l'uomo maggiore di età, il quale

per tre anni vi abbia avuto casa, magazzino, banco o fondaco, vi abbia pagate le tasse in soccorso dei poveri e le altre imposte municipali, ed abbia dimorato nel comune medesimo od alla distanza di sette miglia avuto riguardo al cammino più breve per terra o per acqua. Fra i cittadini non s'iscrivono gli stranieri o coloro che nell'anno precedente abbiano ricevuto un caritatevole sussidio da qualsivoglia istituto, a meno che il sussidio non avesse per titolo l'assistenza medica e chirurgica, o l'istruzione di un figlio in una pubblica scuola. Venivano peraltro aboliti quegli statuti pei quali l'esercizio del minuto commercio o di qualche industria o mestiere era riservato esclusivamente ai cittadini del comune. Chi creda avere ragione di essere iscritto nel ruolo dei cittadini, e non veda accolte le sue istanze, può ricorrere alla Corte del Banco del Re, e la Corte giudica dando in riguardo alle spese gli ordini opportuni.

Il consiglio del comune si compone del sindaco (*mayor*) degli aggiunti (*aldermen*) e dei consiglieri. Il numero di questi era determinato dalle tavole unite alla legge progredendo dai dodici fino ai quarantotto nei comuni che avevano una Commissione di pace, ed essendo di dodici negli altri. Il numero degli aggiunti corrisponde al terzo dei consiglieri, ed ogni tre anni sono rinnovati o rieletti per metà. Non hanno voto nella elezione quegli che escono dall'ufficio, al quale può essere chiamato tanto un consigliere, quanto chi ne abbia i requisiti, procedendosi nel primo caso alla nomina di un successore.

Sono elettori tutti gl' iscritti nel ruolo dei cittadini. Le elezioni si fanno il primo di novembre, purchè non cada in domenica; presentandosi dalle nove del mattino alle quattro pomeridiane una lista firmata dall'elettore. Lo scrutinio si chiude anche prima se per un'ora non sia intervenuto alcun votante, senzchè l'ufficio abbia avuto avviso d'impedimento opposto con atti contrarii alla legge. Il sindaco presiede all'adunanza, e si fa rappresentare da'suoi deputati nei diversi luoghi che credesse più convenienti, purchè non sieno dati al pubblico culto. Nessuna inchiesta all'elettore intorno al suo diritto di votare, ma per istanza di due intervenuti il

sindaco od il suo rappresentante gli farà, mentre consegna la propria scheda, le seguenti interrogazioni: Siete voi il tale quì firmato ed iscritto nei registri? avete voi votato in questa elezione?

Nei comuni divisi in quartieri la lista degli elettori comprende i nomi corrispondenti al numero dei consiglieri rispettivamente assegnato e divisibile per tre, tenendosi conto con ciò delle rinnovazioni da compiersi. Nella multa di cento lire cadono i magistrati municipali e di cinquanta gl'ispettori e segretarii mancando agli obblighi prescritti per le liste e per le elezioni, purchè l'istanza giuridica sia presentata entro tre mesi, ripartendosi la somma fra il richiedente ed il comune. Nella multa di cinquanta lire cade chi si lascia corrompere o cerca di corrompere con promesse o ricompense nell'opera delle elezioni, e perde per sempre il diritto di votare nelle elezioni municipali e nelle politiche e di godere qualunque ufficio e qualunque franchigia. L'accusa dovrà essere mossa entro a due mesi.

Il sindaco riscontra le schede e pubblica i nomi degli eletti, essendo ordinato che la pubblicazione avvenga entro le due pomeridiane del giorno successivo, purchè non sia in domenica. Le schede saranno conservate almeno per sei mesi, ed ognuno può esaminarle pagando uno scellino. Chi venga nominato in più quartieri dovrà dichiarare entro tre giorni a quale di essi dia la preferenza, e non facendosi questa dichiarazione dall'eletto sarà fatta dal sindaco. Alle vacanze di consiglieri si provvederà con nuove elezioni entro dieci giorni per cura del sindaco. L'atto del 1835 ordinava che nuove elezioni non si facessero se dopo le vacanze succedute alla nomina ed accettazione di tutti i consiglieri, i consiglieri rimasti eccedessero i due terzi; ma questa disposizione fu revocata coll'atto del 1837.

La carica dei consiglieri dura tre anni, e per ciò se ne rinnova un terzo ogni anno prendendosi per norma nei primi due anni il minor numero dei voti, e decidendosi dal consiglio in caso di parità. Nel primo di marzo di ogni anno si eleggono due assessori per la revisione delle liste elettorali e due uditori per la revisione dei conti; ma le schede dei sin-

goli votanti contengono il nome di un solo uditore e di un solo assessore. Gli uditori ed assessori non possono essere consiglieri. Il sindaco è eletto nel nono giorno di novembre di ogni anno dal consiglio, ma non esce dalla carica finchè non v'entri regolarmente il suo successore colla prescritta dichiarazione. Egli è giudice di pace e presiede alle elezioni dei deputati al parlamento.

Non può essere eletto consigliere un ministro del culto e chi non appartenga al novero dei cittadini o non possieda un valore diverso secondo la diversità dei comuni divisi in quattro o più quartieri ed in tre o meno. Nei primi comuni si richiede un valore di mille lire sterline in capitale o di lire trenta in rendita imposta a favore dei poveri. Negli altri si richiede la metà di quel capitale o di quella rendita. Non può essere eletto nemmeno chi abbia interesse direttamente o indirettamente col comune per contratti od impieghi; ma si ebbe a dichiarare che fra i contratti non si comprendevano gli affitti ed i prestiti.

Si ordinava che la divisione dei comuni molto popolati in diversi quartieri e la successiva ripartizione dei consiglieri avuto riguardo al numero dei contribuenti ed alla quantità delle tasse a favore dei poveri, si proponessero ai primi segretari di Stato dagli avvocati prescelti a rivedere le liste. Se le proposte erano approvate dal re col parere del consiglio privato, non si potevano modificare fuorchè per autorità del parlamento: se non erano approvate rimanevano in vigore fino al giorno della definitiva approvazione.

Non si entra nell'esercizio di una carica municipale finchè alla presenza di due colleghi non si è sottoscritta la dichiarazione di adempiere fedelmente e nel miglior modo il proprio dovere e di essere possessore di una certa proprietà secondo che sia dalla legge richiesto. Differendosi quella dichiarazione per cinque giorni dopo l'avviso della nomina, la carica riesce vacante come se non fosse stata accettata. La mancanza od il rifiuto dell'accettazione si punisce colla multa di cento lire pel sindaco, e di cinquanta per gli altri come venga disposto dal comune. Si è dispensati per cagione

d' infermità permanente, di età più che sessuagenaria, di servizio militare o navale, di multa pagata, o dell' ufficio già sostenuto nel periodo dei cinque anni già decorsi.

Cessa dall' ufficio municipale chi si rende insolvente o rimane assente dal comune per due o sei mesi secondo la qualità del grado. La vacanza è pubblicata almeno da tre consiglieri incorrendosi per l' assenza nella multa stabilita per le rinunzie; e qualora la multa non sia pagata, il giudice, ad istanza del consiglio, ordinerà che sia riscossa col sequestro e colla vendita dei beni.

Le deliberazioni del consiglio sono valide, quando sia presente almeno un terzo dei consiglieri. Il sindaco presiede all' adunanza e in caso di parità ha un voto decisivo. Ai cittadini sarà fatto conoscere con pubblico avviso, almeno tre giorni prima, il giorno ed il luogo dell' adunanza, ed essi avranno diritto, pagando uno scellino, di esaminare il libro degli atti. Il consiglio è convocato per invito del sindaco o di cinque consiglieri, se egli non ne abbia accolta la richiesta. Nell' uno e nell' altro caso l' invito è trasmesso al domicilio colla indicazione degli oggetti da trattarsi. Questa indicazione non si richiede per le adunanze ordinarie o trimestrali che si tengono in riguardo agli affari generali, la prima nel giorno nono di novembre, purchè non sia domenica, e le altre tre nei tre giorni che il consiglio avrà in quella prima seduta determinati.

Il consiglio nomina il segretario, il tesoriere e gli altri ufficiali che crede necessari colle opportune condizioni e guarentigie. Può nominare comitati nel suo seno, gli atti dei quali dovranno però essere sempre sottoposti alla sua approvazione. Deve nominare un comitato di vigilanza, il quale insieme col sindaco procede alla scelta di costabili per mantenere la pubblica tranquillità, prevenire i furti ed altri delitti. Gli abitanti del comune possono essere chiamati all' ufficio di costabili speciali dai giudici di pace, assegnandosi a carico del comune un determinato compenso per ogni giorno di servizio. Il comitato di vigilanza dovrà ogni anno trasmettere nel primo giorno di gennaio, aprile, luglio ed ottobre ad uno dei primi segretarii di Stato una copia dei regolamenti

ed un rapporto intorno al numero, alle armi ed alle stazioni dei costabili del comune.

L'illuminazione notturna era regolata da atti speciali che non si estendevano a tutte le parti dello stesso comune. L'atto del 1835 dava facoltà al consiglio di provvedere in modo uniforme e di percepire una tassa proporzionata alla spesa. L'amministrazione del municipio è collegata non solo coll'amministrazione relativa alla sicurezza, come abbiamo veduto, ma anche con quella della giustizia per ciò che si riferisce ai giudici di pace ed alle assise trimestrali. Se ci fosse acconsentito di trascorrere in qualche digressione, noi faremmo volentieri innanzi tutto perchè gli uomini esperti nelle scienze giuridiche e nelle amministrative alzassero la voce contro coloro, i quali mostrano di credere che nell'ordinamento della pubblica amministrazione e della giustizia noi dobbiamo sempre ed in tutto attecchirci ad un solo esempio. E pure quanta semplicità ed economia non abbiamo noi bisogno d'introdurre nei sistemi del governo e dei tribunali, e con quanto precipizio non ci siamo noi gettati avanti senza la guida di un sistema, rendendo con ciò a noi stessi sempre più necessario e sempre più difficile di rifare il cammino in traccia di quei principii ai quali s'informi l'ordinamento della cosa pubblica nei rapporti amministrativi e civili, senza che per la maggiore semplicità ed economia vengano meno le guarentigie della libertà e della tutela sociale. Ma lasciamo per ora qualunque digressione da parte, e restringiamo il discorso a quegli atti comunitativi, dei quali ci resta da compiere il nostro rapido esame in riguardo agli statuti municipali, alle spese, alle imposte, ai conflitti ed ai contratti ed infine a quelle cautele, informazioni e riserve onde si è procacciato di mettere impedimento e riparo ai trascorsi, alle intemperanze ed agli abusi.

Il consiglio ha facoltà di provvedere al buon governo del comune con regolamenti e statuti locali, imponendo quelle ammende che credesse necessarie a prevenire e reprimere le trasgressioni e mancanze. Per l'esercizio di quella facoltà è prescritto che due terzi dei consiglieri intervengano a votare; che il nuovo statuto o regolamento sia pubblicato nel

comune e trasmesso al governo; che non abbia vigore finchè non sieno trascorsi quaranta giorni dalla pubblicazione e trasmissione; che la podestà regia col parere del consiglio privato possa entro a questo periodo disapprovare in tutto od in parte la proposta, e prolungare per ciò il termine stabilito. Le ammende non eccedono le cinque lire e si procede in via sommaria.

Questa specie di potere legislativo è concessuta al comune con molta prudenza per rispetto ai diritti dello Stato e dei cittadini. Il potere legislativo dello Stato ha posto un limite per la qualità degli oggetti e per la quantità dell'ammenda, mentre il potere regio, vincolato da quelle principali condizioni, non è sciolto dalle altre che si riferiscono alla natura della proposta, alla regolarità della forma, alla maturità dell'esame. Ed il pubblico ha una guarentigia non sola nel numero dei consiglieri deliberanti, ma ben anche nella pubblicazione dello statuto deliberato, onde si argomenta la facoltà dei ricorsi. Come poi il prolungamento dei termini giova a meglio riconoscere le difficoltà e le obiezioni, così il parere di un alto consiglio indipendente dal governo rassicura con un voto grave ed imparziale il municipio deliberante ed il pubblico interessato o ricorrente, conciliandosi le loro legittime aspettative coi diritti della legge e coi doveri dello Stato.

Ora passando alla gestione economica, diremo che le somme riscosse dal tesoriere costituiscono quel *fondo del comune* che rimane soggetto al pagamento di ogni debito, al pagamento degli stipendi del sindaco, del magistrato di polizia, del tesoriere e degli altri uffiziali nominati dal consiglio, come pure al pagamento delle spese per le elezioni, per constabili, per gli edifizii del comune, per le carceri, per la cattura ed il mantenimento dei delinquenti, laddove si abbia una corte separata delle assise di pace. Se il fondo del comune sopravanza alle spese, il resto sarà applicato a beneficio del pubblico ed a miglioramento del comune medesimo. Se non basta, il consiglio ha facoltà di riparlire una tassa all'uso di quella di contea; e da chiunque si credesse gravato si presentano i ricorsi alle prime assise trimestrali del comune o della contea pel giudizio definitivo.

Dove fosse in vigore una tassa speciale per la vigilanza di giorno o di notte, potrebbe essere conservata in proporzione della spesa occorsa nei sette anni precedenti, ed estesa alle altre parti del comune, purchè queste non fossero ad una certa distanza dalle contrade e dalle case, le quali sieno vigilate regolarmente. Una parte del comune non poteva per questo essere soggetta ad alcun aggravio in riguardo a qualunque debito che le altre parti avessero contratto prima della nuova costituzione municipale.

L'uso delle tasse speciali, quando sia regolato da certe norme, che non si potrebbero indicare preventivamente ed in modo assoluto, non ha nulla di strano e d'ingiusto. È verissimo che un sistema vario e multiplice apre il campo a molte difficoltà, incertezze e controversie; ma è vero ancora che un sistema uniforme ed uno tronca talvolta le quistioni invece di risolverle, ed abbagliando colle apparenze toglie perfino il desiderio di penetrare nella sostanza. Supponiamo che tutte le spese dello Stato, delle provincie e dei comuni fossero sostenute con una tassa generale dal bilancio della nazione, e teniamo per fermo che ognuno sarebbe d'accordo nell'affermare che un tale sistema, colla sua esagerata unità offenderebbe qualunque ragione di giustizia e di economia. Si direbbe a buon diritto che agli interessi generali dello Stato o particolari delle provincie, od affatto speciali dei comuni è da provvedere colle imposte dello Stato, delle provincie e dei comuni. Ma se le provincie ed i comuni sono tante parti dello Stato, sono alla loro volta un tutto costituito da parti diverse. Sappiamo bene che il concetto di ripartire qualsivoglia imposta secondo il grado del servizio condurrebbe ad una vana chimera. Ma sappiamo ancora che il concetto di ripartire la spesa fra gl'interessati, come conduce alla migliore applicazione dei principii di equità e di eguaglianza nei rapporti dello Stato, delle provincie e dei comuni, così condurrebbe al medesimo risultamento nei rapporti dei cittadini per interessi determinati, i quali convenissero ad una specie di consorzio tanto meglio distinto pei carichi e pei benefici, quanto meno quegli interessi offrirebbero un ricambio di compensi e di aggravii qualora andassero confusi cogli altri che apparten-

gono alla amministrazione propria dei comuni, delle provincie e dello Stato. Non vogliamo per incidenza entrare in questa grave materia, ma diremo soltanto che, mentre si raccomanda di rendere le imposte proporzionate, come si conviene, escludendosi nel tempo medesimo ogni specie di consorzio, di associazione e di compartecipazione degli interessati, si cade in un abbaglio tanto più pericoloso quanto meno temuto.

Abbiamo parlato delle spese e delle entrate, ed ora ci resta a parlare dei conti. Questi si rendono nel tempo o nel modo ordinato dal consiglio, il quale per qualunque rifiuto o trascuranza ne muove querela procedendo in via sommaria dinanzi a' giudici di pace per gli atti esecutivi e reali e personali. Delle somme ricevute e pagate il tesoriere tiene registri, che sempre rimangono aperti alla ispezione dei singoli consiglieri, ed ogni cittadino può chiederne copia od estratto. I conti coi rispettivi documenti si trasmettono due volte all'anno, cioè in marzo ed in settembre, dal tesoriere agli uditori ed al consigliere nominato dal sindaco. Il tesoriere dopo l'esame, compiuto nel mese di settembre, fa stampare un estratto dei conti di tutto l'anno a disposizione dei contribuenti, che potranno esaminarlo ed anche ottenerne una copia col rimborso del prezzo. Coll'atto del 20 agosto 1836 si ordinava che un rapporto di tutte le somme ricevute e pagate per conto del comune si spedisse prima del marzo dell'anno successivo ad uno dei segretarii di Stato colle forme indicate dal medesimo, e che un estratto per sommi capi si presentasse al Parlamento durante la sessione dell'anno medesimo.

I contratti di vendita, alienazione, ipoteca e di affittanza a lungo termine, fuori di certi casi determinati, si compiono coll'approvazione almeno di tre lordi commissarii del tesoro. Ma prima di sottoporre ad essi la istanza si dovrà rendere nota al pubblico la intenzione del consiglio, affinchè qualunque cittadino possa per un mese esaminare liberamente la istanza medesima nell'ufficio municipale. Per dare poi un rimedio, più facile e diretto contro qualunque distrazione del danaro municipale, si decretava coll'atto del 17 luglio 1837, che qualunque ordine di pagamento potesse essere avvocato alla

Corte del Banco del Re, la quale dopo accusa e difesa giudicherebbe disapprovando o confermando secondo la sua speciale procedura; e colle spese secondo la sua equità e discrezione. A quel tribunale è ancora conferito il potere di costringere i comuni alla nomina dei loro magistrati e di annullare le nomine fatte illegalmente.

Dalle cose che abbiamo richiamate alla memoria apparisce come il governo intervenga direttamente nelle deliberazioni dei comuni per approvare o disapprovare contratti di vendita od altri di simile natura; come il Re col parere del suo consiglio privato intervenga per approvare l'istituzione di nuovi comuni, la divisione di comuni in quartieri, e gli statuti o regolamenti municipali; come si riferisca ogni tre mesi ai segretarii di Stato intorno alla polizia, ed ogni anno intorno ai conti dell'amministrazione municipale, e come il Parlamento riceva di quei conti un immediato ragguaglio per opportuna informazione e vigilanza. Appare anche che la Corte denominata del Banco del Re giudica dei ricorsi per essere iscritti nei ruoli dei cittadini: giudica delle accuse contro la dispersione del danaro municipale, giudica della regolarità delle nomine, annullandole ove occorra e costringendo a farle per serbare intatte le prerogative del comune.

L'accorto lettore supplirà alla mancanza di ogni commento, rimanendo di leggieri per sè medesimo persuaso e convinto, che se mai non giova di copiare servilmente dagli altri, sempre o quasi sempre è dato di apprendere o molto o poco da tutti, purchè si tenga ragione dei tempi, dei bisogni, dei costumi e degli istituti.

§ 7. — Sistema americano.

Dovremo noi chiedere scusa perchè pigliamo ad esporre alcune delle principali qualità che sono proprie delle istituzioni municipali negli Stati Uniti di America? Le istituzioni municipali, dovendo corrispondere al genio dei popoli ed ai loro ordinamenti politici, non hanno forse nulla di comune

quando si tratta di applicare quei principii, i quali si confanno a qualunque sistema, che diversificando nei modi e nelle forme non diversifichi nell'intento di avvalorare gli sforzi ed i progressi della vita libera e civile? La risposta a noi sembra facile e piana; ma prima di tutto cercheremo di non essere frantesi parlando del sistema americano, il quale non è certamente riposto nella uniformità delle leggi, delle pratiche e delle discipline, ma piuttosto nella corrispondenza dei diritti e nella qualità delle guarentigie. La diversità della legislazione non procede soltanto dalla diversità degli Stati; ma anche dalla condizione dei luoghi, in guisa che alcuni municipii di maggiore importanza siano appunto perciò da speciali leggi governati.

Lasciando da parte quelle singolarità che si riscontrano per la natura delle tradizioni, degli usi e dei pubblici istituti, noi crediamo che dal rapido cenno che siamo per fare, colla scorta di rinomati ed autorevoli scrittori, potremo ritrarre qualche nuovo lume a conferma di questa verità, vogliamo dire che la costituzione di un popolo non ha vero spirito di vita e di libertà se cogli ordini dello Stato non ponga in accordo l'indirizzo delle minori aggregazioni. La Francia non tenne conto di questa verità, ma la Francia poté essere costituzionale e repubblicana, senza che riuscisse per questo a conciliare perfettamente i diritti della libertà colle ragioni dell'ordine pubblico. Un'altra verità non meno importante quasi per logica e necessaria conseguenza vedremo confermata, ed è che le istituzioni municipali nei grandi Stati non bastano, scompagnate dalle istituzioni provinciali, ad evitare lo sconcio o di un soverchio accentramento o di una soverchia rilassatezza in riguardo ad alcuni interessi generali od intermedi.

Due problemi sembreranno soprattutto degni della nostra attenzione, perchè se altrove sono stati sciolti nel modo più conveniente in un certo ordine di cose e d'idee, fra noi dovranno essere argomento di studi nuovi accurati e profondi allorchè si dia opera ad ordinare e comporre un sistema generale di pubblica amministrazione. Alla quale non sarà provveduto colla maggiore efficacia se pendano incerti i due

problemi relativi alla responsabilità degli agenti di essa ed al giudizio dei tribunali in qualunque caso di richiamo per una legge violata o per un diritto offeso.

Troppo abbiamo detto per un semplice preambolo ad un capitolo destinato ad esporre più che a discutere le condizioni di un sistema municipale; ma poco, ed assai meno che poco abbiamo detto per ricordare l'importanza di quei due problemi e dei loro rapporti coi nuovi ordini amministrativi che si vogliono inaugurare in armonia coi nuovi ordini civili e politici. Ora passiamo senz'altro a sdebitarci della nostra promessa, e trascriviamo innanzi tutto alcune parole dal libro tanto pregiato intorno alla democrazia americana. ¹ « La libertà municipale negli Stati Uniti procede dal principio della sovranità del popolo, e l'indipendenza dei comuni come è stata dal più al meno riconosciuta da tutte le repubbliche americane, così dalle circostanze è stata in modo particolare favorita nei popoli della Nuova Inghilterra. Qui in fatto la vita politica ha preso origine nel seno dei comuni, i quali furono già, per così dire, tante nazioni indipendenti. I re d'Inghilterra, quando vollero pigliare la loro parte di sovranità, si lennero contenti a prendere il potere centrale, lasciando i comuni come li avevano trovati. Ora i comuni della nuova Inghilterra sono in un grado di sudditanza, nel quale una volta non furono o furono appena. Essi non hanno ricevuto i loro poteri, ma sembra invece che abbiano ceduto a favore dello Stato una parte della loro indipendenza; distinzione assai importante che non deve sfuggire alla mente del lettore. »

Intorno alle parole testé riferite ci sia lecito di significare il nostro concetto. La libertà e l'indipendenza dei municipii non prendono veramente origine, per quanto ci sembra, dal principio della sovranità del popolo, come non vengono meno in quanto all'indole loro ed al loro diritto per un principio diverso, il quale prevalesse in un sistema politico di altra natura. Dopo il consorzio della famiglia, il consorzio più necessario e naturale è quello del municipio, ed il municipio prende ragione dall'indole sua a compiere gli uffici che si

¹ Torqueville — *De la Démocratie en Amérique*.

riferiscono ad un ordine determinato di servigi e di bisogni, d'interessi e di rapporti; ad un ordine determinato ma variabile coi tempi, coi progressi della civiltà, coll'ingrandimento degli Stati e coll'assetto delle nazioni. Così l'esercizio della sovranità dall'angusta cerchia del municipio si venne a frantumare nell'ampia cerchia degli Stati e delle nazioni, senz'chè si possa con ciò propriamente affermare che il municipio abbia ceduto l'antica sovranità perchè questa si è trasferita ad una maggiore aggregazione di popoli da una minore aggregazione di famiglie. Questo trasferimento progressivo ed armonico della sovranità non offende i diritti primitivi di libertà e d'indipendenza negli individui, nelle famiglie e nei municipii, ma li rende coordinati con nuovi rapporti, con nuovi interessi, con nuovi diritti e con nuovi doveri. La sudditanza verso la legge non muta perchè la legge sia fatta da pochi per pochi, o da molti per molti; e se la sovranità, che principalmente (diciamo principalmente e non esclusivamente) risiede nel potere di dellar leggi, si esercita in più alta sfera e con effetti più generali e comprensivi, è sempre vero che le trasformazioni delle umane società non sono da confondere nè coll'abdicazione di un potere, il quale non cessa prendendo un nuovo indirizzo ed un maggiore svolgimento, nè colle usurpazioni operate dall'arbitrio e dalla violenza. Alle quali cose non si pone sempre abbastanza mente fra noi quando accade di ragionare dell'autonomia degli antichi comuni e dei meno antichi stati d'Italia; autonomia che condurrebbe all'assurdo se ritraesse dal principio di una male intesa sovranità, onde per l'autonomia degli Stati si rinnegherebbe l'autonomia della nazione, rimanendo alla sua volta contraddetta l'autonomia degli Stati dalla autonomia dei municipii; ma con questa differenza, che mentre gli Stati scompaiono nel consorzio della nazione, quando non sieno fra loro congiunti da patti federativi, il municipio conserva l'indole sua che è da natura.

Significato per tal guisa il nostro concetto, ripigliamo il discorso dell'autore. « I comuni (egli dice, continuando a parlare specialmente di quelli della Nuova Inghilterra) non sono, in generale, sottoposti allo Stato fuorchè quando si

traffa di un interesse che potremmo chiamare di ordine sociale, cioè di un interesse al quale abbiano insieme con altri a partecipare. In tutto il resto sono indipendenti; e fra i cittadini della Nuova Inghilterra non s' incontra forse alcuno, il quale riconosca nel governo il diritto d' intervenire nell' indirizzo degli affari strettamente municipali. Si vedon quindi i comuni della Nuova Inghilterra vendere e comprare, citare e difendersi davanti ai tribunali, aggravare od alleggerire il loro bilancio senz'chè un magistrato amministrativo qualunque sia là per opporsi. Quanto ai doveri sociali i comuni sono tenuti ad adempierli, e perciò se lo Stato ha bisogno di denaro, il comune non è in arbitrio di concedergli o di negargli il suo concorso; se lo Stato vuole aprire una strada, il comune non ha facoltà di chiudergli il suo territorio; se lo Stato ordina regolamenti di polizia, il comune è in obbligo di eseguirli; se lo Stato intende che alla istruzione sia provveduto in modo generale ed uniforme, il comune deve istituire le scuole volute dalla legge. Questi doveri sono imperiosi, ma lo Stato imponendoli stabilisce un principio e ne rimette ai comuni l'applicazione. Così i tributi si votano dall' assemblea legislativa, ma i comuni li ripartiscono e li riscuotono; l'apertura di una scuola è decretata, ma i comuni provvedono a costruirla, a farne le spese, e a dirigerla. In Francia il tesoriere dello Stato riscuote le tasse municipali: in America il tesoriere del comune riscuote le tasse dello Stato. In Francia il governo centrale presta i suoi agenti ai comuni; in America il comune presta i suoi agenti al governo.

« In America non solo vi hanno istituzioni municipali, ma vi ha pure uno spirito municipale che le sostiene, e le vivifica. In Europa accade sovente che gli stessi governi hanno a lamentare il difetto di spirito municipale che è da tutti riconosciuto come un grande argomento di ordine e di pubblica tranquillità. Quel governi per altro non sanno come supplirvi, perchè rendendo il comune forte e indipendente temono di menomare la potenza sociale. Ma se voi togliete ai comuni la forza e l'indipendenza voi troverete amministratori, non troverete cittadini. »

Cadrebbe in errore chi si facesse anche per poco a credere che la descrizione fatta dei comuni della Nuova Inghilterra si applichi a tutti gli Stati Uniti di America. In alcuni la vita municipale è piena ed intera; in altri il territorio non è nemmeno suddiviso in comuni, e diciamo suddiviso perché la prima divisione di questi Stati è la contea. Nei comuni delle grandi città il consiglio per l'ordinario si ripartisce in due assemblee a somiglianza delle due camere legislative. I poteri non sono distribuiti in modo uniforme, ed in certi casi le due assemblee si uniscono insieme. Le loro attribuzioni sono amministrative e giudiziarie. Il consiglio in generale si rinnova ogni anno facendosi le elezioni per quartieri. Il potere esecutivo è conferito ad un magistrato eletto dal consiglio o dai cittadini, e ad un procuratore eletto nella stessa guisa per gli uffici di giurisdizione, e di vigilanza, assegnandosi ad entrambi uno stipendio. I comuni rurali hanno talvolta un consiglio con magistrati speciali per le scuole dei poveri e per le strade.

Nei comuni che non hanno un consiglio, gli elettori si adunano a nominare i loro magistrati ed agenti ed a prendere le deliberazioni che occorrono per le spese e per le imposte. A taluno di quei magistrati è dalle leggi generali dato l'incarico di eseguire certi atti dovendo risponderne e portando la pena di qualunque mancanza. Basta la richiesta di dieci proprietari che abbiano un progetto da proporre perché il magistrato chiami gli elettori presiedendo all'adunanza.

Soggiace ad un'emenda chi rifiuta le magistrature od incumbenze municipali che sono ordinariamente retribuite in ragione dell'opera, anziché con uno stipendio prestabilito. Quelle incumbenze si riferiscono al registro delle deliberazioni, allo stato civile, alla istruzione, alla beneficenza, alle strade, alla polizia, alle imposte e ad altri servigi pubblici.

Parlando delle imposte, il Chevalier notava come le tasse generali della confederazione, e le particolari degli stati e delle contee non fossero gravi, provvedendosi a molte spese dalle associazioni e dai cittadini; alle spese di culto dai fedeli, alle strade ed ai ponti dai pedaggi notava come alquanto gravi

fossero le tasse locali nelle grandi città, e non fosse tolto nelle campagne l'uso di due o tre giorni di lavoro obbligatorio per la riparazione delle strade. Notava come i comuni ponessero le loro tasse sulla proprietà mobile e sulla proprietà stabile, ritraendo inoltre un prodotto di qualche importanza dai loro mercati e dai loro terreni, e come le grandi città imponessero ancora una tassa ai venditori di bevande, ed agli imprenditori di trasporti.

Dalle cose sin qui riferite non apparisce chiaro abbastanza come siasi adoperato per conciliare l'indipendenza dei comuni coll'unità dello Stato, gl'interessi locali coi generali, la libertà dei cittadini col rispetto dell'ordine pubblico, la mancanza di una gerarchia amministrativa coi bisogni di un'amministrazione accurata e regolare, la semplicità del sistema colla sicurezza degli effetti. Lo scrittore della democrazia in America richiama prima di tutto l'attenzione sul modo col quale le leggi si fanno e sono applicate. Si fanno non solo col porre i principii generali, ma anche coll'entrare nelle particolarità della esecuzione, ponendosi quelle norme determinate e certe, le quali valgano a prevenire la confusione, l'imprevidenza e l'arbitrio. Sono applicate con poteri non già concentrati in rappresentanti del governo, od in un solo rappresentante del municipio, ma divisi fra parecchi magistrati ed agenti del comune eletti da esso, distinti fra loro e dedicati ad un tempo al servizio del comune e dello Stato. Ma quale guarentigia si ha contra colui il quale o adempia con poco zelo la legge, o non l'adempia affatto o contravvenga alle sue disposizioni? Nel primo caso alla mancanza di una gerarchia amministrativa deve supplire il giudizio degli elettori, i quali ogni anno ne possono revocare o confermare il mandato. Negli Stati composti a gerarchia amministrativa quella guarentigia di zelo operoso e costante si ha o si crede di avere nella facoltà di vigilare, di promuovere o destituire. I due sistemi hanno un principio logico, ed hanno inconvenienti e vantaggi dei quali qui non occorre di ragionare. Negli altri due casi trattandosi di fatti positivi che si possono mettere a riscontro colla legge, la quale sarebbe rimasta violata o inadempita, si apre l'adito al giudizio dei tribunali.

I giudici di pace sono nominati dal governo, ed hanno attribuzioni amministrative, prendendo parte agli atti più importanti della vita municipale e giudiziaria, quando un magistrato accusa d' inobbedienza un cittadino od un cittadino accusa di trasgressione un magistrato. Tre giudici di pace formano una corte di sessione, la quale si unisce due volte l'anno per l'amministrazione della contea e pel giudizio dei magistrati od agenti municipali. Qualora un interesse sia direttamente offeso, la facoltà dei ricorsi ha tutta la necessaria efficacia anche per l'osservanza della legge. Ma qualora il danno e l'ingiuria si recano alla società è difficile che un cittadino si voglia mettere innanzi come pubblico accusatore. In questa estrema si accettano gli accusatori facendoli partecipare alle ammende; espediente pericoloso *che assicura l'esecuzione della legge corrompendo i costumi.*

L'indipendenza municipale non s'intende in modo da comportare il disprezzo delle leggi. Un comune ricusa di provvedere alle sue scuole? Un tribunale ordinario lo condanna ad una grave multa. Un comune cerca di sottrarsi all'obbligo di pagare le imposte astenendosi dal nominare i ripartitori? La corte di sessione mette una forte ammenda a carico dei cittadini. Un comune non assegna quanto basti al buon mantenimento delle strade? L'ispettore che ne ha la cura ha pure l'ufficio d'imporre le somme necessarie; altrimenti egli può essere chiamato da chicchessia davanti la corte di sessione.

Abbiamo accennato alla circoscrizione dei comuni ed a quella della contea; ma non abbiamo detto come la prima non sia tanto ampia da confondere insieme interessi opposti o diversi, nè tanto angusta da impedire lo svolgimento di una attività vigorosa, illuminata e provvida. Non abbiamo detto che dove i comuni hanno quella pienezza di vita, la quale si riscontra principalmente in alcuni Stati del nord, la contea è una semplice circoscrizione amministrativa. Nella quale è un centro per l'amministrazione della giustizia e per l'amministrazione di certe spese collettive come sarebbero quelle della corte di giustizia, delle carceri e delle strade colle imposte corrispondenti, senz'altro vi abbia rappresen-

tanza politica, appartenendo alla legislatura dello Stato il voto del proposto bilancio. La corte di sessione che risiede nella contea giudica dei richiami ed applica le ammende; decide in caso di appello in materia di licenze negate dal magistrato municipale, approva i regolamenti fatti dai comuni con multe determinate pei contravventori. Sorgono difficoltà per l'esecuzione delle strade? Essa le risolve coll'aiuto dei giurati.

I magistrati dei comuni e delle contee non hanno rapporto col governo centrale fuorchè per comunicargli nei casi prescritti il risultamento del loro operato. Unico rappresentante del potere esecutivo per tutto lo Stato è il governatore; esso nomina per lo più i giudici di pace, i quali hanno coll'amministrazione dei comuni e delle contee un'attinenza che quanto è lontana dal convertirsi a forma d'imperio o di tutela, altrettanto è accomodata a garantire l'osservanza delle leggi e i diritti dei cittadini. Dove la vita dei comuni è meno potente ed attiva, le contee hanno una importanza assai maggiore di quella che sia propria di una semplice circoscrizione territoriale. In esse un consiglio non solo delibera, vota le imposte e provvede all'amministrazione delle contee, ma intende ancora all'indirizzo delle cose dei comuni.

Può sembrare che il dicentramento amministrativo sia stato condotto alle ultime conseguenze, e che da esso convenga ripetere quella minore perfezione che si è creduto di notare per alcuni servigi pubblici. È fuori di dubbio che a certi servigi pubblici d'interesse generale; lo Stato non sarà sempre in grado di provvedere non avendo agenti propri per curarne la compiuta ed immediata soddisfazione. Ma questo difetto non si dovrebbe punto imputare ad un soverchio dicentramento, il quale è riposto nel distinguere non solo le attribuzioni del potere legislativo da quelle del potere esecutivo, ma ben anche le ingerenze proprie dello Stato da quelle che si appartengono alle minori aggregazioni. In quanto al potere legislativo per la natura e per la tendenza delle istituzioni democratiche il concentramento prevale in modo incontestabile. E se il potere esecutivo non fosse abbastanza rappresentato, laddove si tratta d'interessi

generali, non si avrebbe ragione di chiamarne in colpa il decentramento degli interessi locali; tanto più che questi sono riposti non solo nella cerchia più ristretta dei comuni, ma anche in quella più larga ed estesa delle contee, o delle provincie. Non vorremmo quindi che s'impulasse ad eccesso il suo contrario, poichè, se non cadiamo in fallo, non si eccede nel decentramento, ma nell'opposto sistema, qualora il potere esecutivo non sia abbastanza rappresentato nelle sue legittime attribuzioni dal centro alla circonferenza, e qualora nell'ordine degli interessi locali non si proceda dal municipio ad istituti o consorzi maggiori.

Comprendiamo bene che il sistema dei magistrati eletti e dell'amministrazione congiunta colla giustizia, qualunque avvenga in casi determinati ed entro a' limiti definiti, non quadri troppo col giudizio di chi prenda consiglio dalle proprie consuetudini anzichè dalle altrui tradizioni e costumanze. Comprendiamo ancora che la costituzione di due assemblee nei singoli Stati non rendesse del tutto opportuna la costituzione di assemblee provinciali, per quanto un ordine intermedio fra l'amministrazione del municipio e quella del governo sembri richiesto dalla natura e dalla necessità delle cose negli Stati di non ordinaria ampiezza. Ma non comprendiamo come i partigiani del concentramento prendessero da ciò occasione a menar vanto del loro sistema, il quale se può illudere coll'apparenza di qualche vantaggio, non riesce perciò a minor detrimento della libera attività di un popolo e de' suoi progressi civili e politici.

Colla concentrazione governativa (giova ripetere col Tocqueville) si giunge per verità ad atteggiare le azioni esterne dell'uomo ad una certa uniformità, la quale si riesce ad amare per se medesima senza riguardo alla sostanza, come accade appunto di quei devoti i quali adorano una immagine dimenticando la divinità che ne è raffigurata. Le cose ordinarie avranno un corso più ordinato nelle loro particolarità; ma pel resto: uscite di speranza (ne diranno i concentratori) o fate ciò che vogliamo noi, quanto noi vogliamo e come vogliamo. Con tali intendimenti non è da meravigliare che a dispetto dei tempi nuovi si

guardasse talvolta di sbieco alle istituzioni municipali, procacciandosi inoltre di ridurre le istituzioni provinciali ad un vano nome e simulacro, senzachè il volgo inconsapevole od inerte si rendesse accorto, dell' arte e dell' inganno; onde avvenne di cogliere tanto amari frutti. Non è dato che ai popoli, i quali non abbiano punto o poco d' istituzioni provinciali, di negarne l' utilità; vale a dire che ne parlano soltanto coloro che non le conoscono.¹ Questa sentenza sarà per buona avventura di stimolo e di conforto anzichè di biasimo e di rampogna ai popoli d' Italia, i quali nei giorni della servitù appresero già in gran parte ad avere in desiderio ed in amore ciò che i giorni della libertà potevano dare compiutamente ed assicurare per sempre dall' arbitrio degli uomini e della fortuna.

§ 8. — Ragioni storiche e legislative.

Il concentramento amministrativo francese ebbe origine dalle usurpazioni dell' antica monarchia a danno delle libertà locali; prese forza dalle necessità della rivoluzione costretta a disperata difesa dalle lotte intestine e dalle minacce esterne; ebbe conferma dal genio militare e dispotico del primo impero, e rimase inalterato per effetto delle tradizioni e delle abitudini anche dopo posta in sodo l' unità nazionale ed in mezzo alle prove dei governi rappresentativi. Le usurpazioni della monarchia non avevano spento ogni spirito d' indipendenza nelle provincie, dove ebbero occasione di educarsi alla vita pubblica quegli uomini che nelle nuove assemblee apparvero quasi giganti più che adulti. Ma le antiche provincie francesi erano altrettanti Stati fra loro diversi per indole, per leggi e per costumi, con un' autonomia tanto più pericolosa quanto più era lontana dalla eguaglianza nella servitù e da quella simpatia, la quale, cancellando la memoria di ogni gelosa rivalità, dischiudesse agevolmente la via a ricomporle in una sola famiglia. Quindi la distruzione dello

¹ Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique.*

province, alle quali vennero sostituiti i moderni dipartimenti; quindi un indirizzo tanto più concentrato quanto più gravi erano per ogni lato i pericoli ed i rancori.

Cessarono le cagioni, ma gli effetti non vennero meno; di che non è troppo da meravigliare quando si pensa come le idee proprie di una età si tramandino per opera dell'educazione e della consuetudine alle età successive. Così le idee del dispotismo monarchico si travasarono con forme mutate nel dispotismo repubblicano; da questo nell'imperiale e dall'imperiale nella monarchia rappresentativa. Così mentre si discuteva la legge sui municipii un ministro poteva esclamare, che il sistema del concentramento era una bella conquista fatta dalla rivoluzione e invidiata dalla Europa. Così mentre si trattava della legge sui dipartimenti fu necessario discutere, per alquanti giorni, se il dipartimento potesse avere un'esistenza civile e il diritto di possedere, senz'altro tutto ne andasse in rovina.

Non è vero che il sistema del concentramento fosse una conquista della rivoluzione; esso è al contrario, (per usare le parole del Tòcqueville) un portato dell'antico regime, ed anzi quella sola parte della sua costituzione politica che ne sia rimasta dopo la rivoluzione. « Ma la forza e la gloria dei popoli, come nota con ragione un recente scrittore, procedono dalla vita politica, e la vita politica manca alla provincia. Ecco ciò che la provincia ha diritto di chiedere non a Parigi, ma alla legge; non a nome di una rivalità gelosa, ma a nome dei principii di libertà, i quali vogliono che nell'ampio territorio di una nazione la vita, la volontà e l'intelligenza si possano in tutti i punti manifestare, e protestano contro uno stato di cose nel quale i pensieri e gl'interessi di tutte le parti sono subordinati alle fantasie del centro. »

Di questa verità ebbero a mostrarsi colle parole convinti gli stessi concentratori. « Ma tutti i concentratori si rassomigliano e si copiano; tutti promettono libertà col differirla. Napoleone primo diceva: ora vi do l'ordine, la libertà verrà appresso; ma prima che venisse la libertà egli se n'era ito. Dopo lui i ministri delle due monarchie a qualunque domanda

¹ Regnault, *La Province, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être.*

di libertà davano sempre la medesima risposta: noi riconosciamo la giustizia della dimanda, ma ne neghiamo l'opportunità; il tempo non è ancora venuto; lasciate calmar le passioni. Intanto le passioni prendevano dai rifiuti una forza sempre maggiore, e quei politici famosi argomentavano dai torbidi nati dalla loro cecità ed ostinazione, rendendosi ogni giorno più ciechi ed ostinati. »

E che cosa faceva la provincia? « Nel 1814 appena Luigi XVIII è introdotto in Parigi, la provincia grida: viva il re. Nel 1830 Carlo X è cacciato da Parigi, e la provincia grida: viva la carta. Otto giorni dopo le si annunzia che Parigi ha fatto un re cittadino, ed essa grida: viva Luigi Filippo. Nel 1848 Parigi rovescia quest'ultimo, e la provincia attende ventiquattro ore per sapere ciò che deve gridare il domani, e il domani ad un segno del telegrafo parigino grida: viva la repubblica. Non sono passati cinque anni, e dopo un colpo di stato fatto a Parigi, la provincia grida: abbasso la repubblica; e poco dopo: viva l'impero. Ecco dopo cinquant'anni la storia politica della provincia; storia infeconda e monotona come quella di un soldato che segue il motto d'ordine del suo caporale. »

La parte critica del libro del signor Regnault è degna di essere meditata anche da coloro, i quali sieno maggiormente alieni dalle sue proposte federative che egli non crederebbe inopportune in Francia dove l'unità è da lungo tempo costituita; dove a buon diritto vantandosi l'uniformità della legislazione civile non si dovrebbe combattere, secondo lui, l'uniformità della legislazione politica. L'Italia invece ha bisogno di rendere la sua unità forte, e compiuta colla eguaglianza negli ordini legislativi ed economici e col necessario dicentrimento negli ordini della pubblica amministrazione. Il concetto federativo ripugna all'indole del nostro risorgimento nazionale, alle difficoltà che rimangono da superare, allo scopo che s'intende di conseguire. L'unità è per noi un principio, un mezzo ed un fine. Ogni passo che si faccia nel togliere di mezzo gli ostacoli materiali opposti dalle condizioni geografiche, gli ostacoli civili opposti dalla confusione delle leggi e dalla incertezza o discrepanza dei sistemi, gli

ostacoli morali opposti dalla imperfetta conoscenza delle cose e degli uomini, da circostanze straordinarie e da improvvisi e ritardati eventi, ogni passo che si faccia in questa via sarà un trionfo per la nostra unità nazionale. Sta bene per ciò che al concetto dell'unità corrisponda il concetto di una ben ordinata unificazione richiesta dall'accordo dei doveri e dei diritti e dai rapporti civili, economici e politici; sta bene che l'unificazione non si confonda con una specie di uniformità, la quale, prendendone le apparenze, ne offende il principio e ne turba lo spirito; sta bene che l'unità, avvalorata dalla comunanza delle leggi, degli interessi e dei destini non abbia contrasto dagli esempi di un concentramento amministrativo condannato dalla ragione e dalla esperienza.

La rivoluzione francese aveva bisogno di sostituire ad una aggregazione di Stati una vera unità nazionale, e per difenderla contro la violenza fu travolta alla violenza. Ma il rivolgimento italico, per volontà dei popoli e col plauso del mondo civile, intende a cancellare le tracce delle antiche divisioni e dell'antica servitù; e se ardue prove rimangono da tentare e da vincere nei nostri ordini interni e pel compiuto riscatto della nazione, a ciò si richiede costanza nei virili propositi anziché una lotta disperata con disperati rimedi. Gravi difficoltà abbiamo da vincere per lo stabilimento dei nostri ordini interni, difficoltà rese maggiori dalle improvvise mutazioni; ma non abbiamo nè il tremendo dispotismo di una capitale preponderante, nè la temuta resistenza di minacciate autonomie. Le lagnanze indirizzate contro il centro governativo si attengono in parte (per facere degli uomini) a difetto di sistema, ed in parte a conseguenze inevitabili di straordinari avvenimenti. Al difetto di sistema dovranno porre rimedio gli ordini nuovi appropriati alle nuove condizioni, e la temperanza dei popoli potrà essere di utile ammonimento e conforto ai loro reggitori.

Le voci di autonomie neglette o vilipesi si attengono ad uno scambio d'idee e di parole, anziché ad una verità fondata e certa. La sovranità, esercitata da governi odiosi e caduti, trasferendosi nella nazione, risponde al concetto del-

L'autonomia nazionale a cui faceva impedimento e contrasto la molteplicità di Stati divisi e vassalli, e perciò privi di una vera e propria autonomia. I popoli hanno acquistato nel consorzio della nazione e col mezzo dei loro rappresentanti quel diritto, che, sotto la verga d'imposti e non accettati dominatori, mai non ebbero al governo di sè medesimi. Si è parlato di tradizioni, di leggi e di consuetudini. Ma di quali tradizioni? di quali leggi? di quali consuetudini? Le tradizioni dell'arbitrio, della violenza e della servitù saranno tronche per sempre; e le tradizioni della gloria, della libertà e della potenza dovranno rivivere per virtù della risorta nazione. I codici più o meno lontani dal tipo desiderato ebbero un'origine più o meno recente, ed in molte parti un tipo comune. E comunque sia, nè i codici, nè le altre leggi si trasmutano a capriccio e con un tocco di verga, ma con maturo consiglio a bene maggiore dell'universale. Qui non è questione di autonomia, ma di retto senso e di civile prudenza. Le consuetudini, quando non sieno in disaccordo colle leggi generali, sono degne di ogni rispetto, al quale può avvenire che si manchi, non per amore dell'unità, ma per abuso della proverbiale e proverbiata burocrazia.

A questa digressione ci siamo indotti per ricordare che a torto s'invocherebbe dagli uni il sistema del concentramento in nome dell'unità nazionale, e dagli altri il principio dell'autonomia a favore del decentramento amministrativo. O noi c'inganniamo a parlare, o il problema del decentramento amministrativo è per noi collegato col problema della vera unità politica, la quale ha la sua prima radice nell'unità morale, nella buona soddisfazione dei popoli e nella maggiore dignità del governo. Si potrà affermare che alla Francia per costituirsi in nazione fosse di aiuto il sistema del concentramento politico ed amministrativo; ma per l'Italia il concentramento amministrativo sarebbe una nuova difficoltà aggiunta alla sua perfetta costituzione, difficoltà tanto più grave quanto più sarebbero turbati e sconvolti gl'interessi ed i rapporti delle parti diverse per mettere capo ad un centro lontano e precario, imporre ai governanti un carico insopportabile, provocare diffidenze, mormorazioni ed

accuse, ed impedire i temperamenti più ragionevoli e le più risolte riforme.

Aspettiamo ad ordinarci (udimmo talvolta ripetere) quando saremo del tutto padroni di casa nostra. Il consiglio dopo ciò che si è fatto, e pel molto che resta da fare, ora sarebbe intempestivo e tardo. Nondimeno altro è il dire che non convenga rimutare ogni cosa ad un tratto, altro è il proporre che si provveda a ricomporre ogni cosa in modo da rispondere alle necessità del presente ed alle speranze dell'avvenire. E male non essere ancora del tutto padroni di casa sua, ma sarebbe peggio mostrarsi poco alti o poco disposti a riordinarla con opportunità e con buon disegno. L'opportunità verrebbe forse soltanto col possesso di Roma, quasiché l'andarvi impreparati fosse argomento di maggiore previdenza politica e civile? Allora si farebbe di necessità virtù, troncandosi le incertezze per ricuperare il tempo perduto nei raggiri burocratici, e nelle vane declamazioni; ma per fare di necessità virtù si richiederebbero indugi prolungati e indefiniti? Quale prova di assennatezza, di buona volontà e di sicura coscienza sarebbe questa? L'andazzo della burocrazia offende alcuni sentimenti delicati e nuoce all'ordine delle cose? La burocrazia non è il portalo dei luoghi, ma degli uomini e dei sistemi. Se certi uomini si rendano accorti piuttosto oggi che domani dei tempi mutati; se piuttosto oggi che domani si compiano nei sistemi della pubblica amministrazione le augurate riforme, tanto meglio per tutti coloro, i quali non tendano a disfare ciò che si è fatto per l'unità della nazione.

Il sistema del concentramento è accagionato di gravi danni anche da' suoi più fervidi ammiratori. Il Dupont White, che se n'è fatto eloquente panegirista, scrive queste parole: « Un paese dove i poteri sono concentrati sarà forse esposto a rivolgimenti con tutti i loro effetti di turbare l'ordine, di offendere la giustizia, di compromettere la pace e di porre a rischio la nazione. Un paese con poteri diccentrati non corre questi pericoli; ma non ha nè ordine, nè giustizia, nè pace, nè vincoli nazionali. » Alle quali parole risponde l'Odillon Barrot che l'Inghilterra, la Svizzera, il Belgio e l'Olanda

hanno saputo difendersi tanto dall'eccesso del concentramento francese, quanto dalle rivoluzioni che ne derivano, senzachè abbiano per ciò rinunciato all'ordine, alla giustizia, alla pace ed ai vincoli sociali.

Ma che cosa apprendono i cittadini nella gestione degli affari municipali e provinciali? Al panegirista del concentramento risponde il suo contraddittore, che i cittadini nella gestione degli affari municipali e provinciali apprendono una cosa troppo necessaria alla quiete e conservazione degli Stati, a tener conto colla loro esperienza delle difficoltà che si oppongono a coloro, i quali hanno a fare cogli interessi e colle passioni degli uomini. Allorchè una nazione è giunta a non tener conto al suo governo delle difficoltà proprie di qualunque amministrazione e ad imputargli perfino le intemperie delle stagioni, il divorzio fra l'uno e l'altra in un tempo più o meno lontano è inevitabile. « Il concentramento come esiste in Francia, è assolutamente e radicalmente incompatibile con istituzioni libere alquanto serie; perchè ne inaridisce la sorgente, ne turba l'indirizzo e ne corrompe l'indole. A tali istituzioni non bastano le vane parole scritte in una costituzione. Occorre innanzi tutto e soprattutto avere uomini abbastanza intelligenti per comprenderle, abbastanza sperimentati per praticarle utilmente, e che offrano sufficienti guarentigie di non abusarne. Codesti uomini non vengono su all'improvviso. Col mettere insieme libertà e concentramento non si riuscirà mai ad altro fuorchè ad aggiungere alla immobilità dei governi assoluti le agitazioni ed i pericoli della libertà. I governi liberi, che si presuma di fondare sul concentramento imperiale, si possono paragonare a grandi alberi senza radici abbandonati a tutto il furore dei venti. Questa disgraziatamente non è semplice teoria, ma storia, e storia contemporanea. »

Ora passiamo a parlare del sistema inglese che avrebbe quasi l'apparenza di riuscire alla negazione di un vero sistema informato a principi generali, onde si deducano per filo di logica, anzichè per antichità di tradizioni e per opportunità di pratica, le più dirette ed armoniche conseguenze.

La storia politica dell'Inghilterra è collegata colla storia della proprietà. Nel possesso di questa fu lungamente riposto l'esercizio del potere per quella condizione di cose che ebbe origine dalla conquista. « Non si anderebbe troppo pel sottile affermandosi (secondo il giudizio di lord Brougham) che la costituzione inglese prima della riforma del 1831 e 1832 sapeva di una monarchia aristocratica, anziché di quel triplice concerto onde la onorificavano i suoi calorosi ammiratori. » Alla preponderanza politica venne negli ultimi tempi a partecipare anche la ricchezza dell'industria e del commercio. Ma comunque sia, è degno di nota, che mentre in Francia i terreni sono posseduti da cinque e più milioni di proprietari, in Inghilterra un terzo del suolo è diviso fra due mila proprietari, ed il resto fra dugento cinquantamila; essendo pure degno di nota che pel sistema della agricoltura inglese la popolazione della campagna in molta parte si raccoglie nelle città manifatturiere e rimangono nelle campagne i pochi affittuarii e gli operai.

In questi ed in altri simili fatti si possono riscontrare le ragioni storiche e sociali di alcuni usi ed istituti negli ordini dell'amministrazione, della giustizia e della politica. « Il luogotenente di una contea (scrive il Lavergne) è per solito il più ricco proprietario di essa, ed i più ricchi dopo di lui sono giudici di pace, vale a dire i primi e pressochè i soli magistrati o amministrativi o giudiziari o rappresentanti della pubblica autorità. In Francia gli ufficiali, quasi tutti stranieri al dipartimento che prendono ad amministrare, non hanno alcun vincolo cogli interessi del luogo. In Inghilterra sono ufficiali gli stessi proprietari nel loro paese, e quantunque sieno per la forma nominati dalla corona, divengono appunto ufficiali perchè sono proprietari.

Certo è che dalla istituzione dei giudici di pace procede una grande economia per lo Stato, ed un grande rispetto per la legge, trasfuso nel popolo dagli uomini collocati in alto grado e tenuti in maggior conto. Ma certo è pure che se anche negli altri ordini della giustizia hanno lode d'indipendenza i magistrati giudicanti, ed irremovibili senza richiesta delle Camere acconsentita dal re, si deplora che le spese e

complicazioni, le quali mettono impaccio alla procedura, non permettano al cittadino povero di partecipare ai beneficii del sistema giudiziario. Abbiamo riferite queste parole di lord Brougham per guardare tanto al diritto quanto al rovescio della medaglia, come pure ci studieremo di fare raccogliendo dal libro di Stuart Mill, intorno al governo rappresentativo, alcune gravi sentenze che più strettamente si attengono agli uffizi della pubblica amministrazione nei rapporti collo Stato, colle provincie e coi comuni.

Il dotto ed illustre scrittore, dopo avere richiamato alla mente che il governo centrale non può imprendere con sicurezza e adempiere con soddisfazione fuorchè una piccola parte degli affari pubblici, non lascia di significare che anche nel sistema inglese, quantunque sia il meno concentrato di Europa, il potere dello Stato (dice dello Stato, ma non del governo) si occupa troppo degli interessi locali. Il concentramento al quale egli allude è piuttosto legislativo di quello che sia governativo; e perciò deplora come un male, ed un male sempre crescente, il tempo sottratto alle assemblee parlamentarie. Senza rinnovare la disputa intorno ai limiti delle ingerenze governative, riconosce come, togliendosi dalle ingerenze esercitate dal maggior numero dei governi europei quelle che non dovrebbero appartenere ad alcuna pubblica autorità, molte altre ne rimangano tanto svariate e numerose da richiedere che sieno ripartite fra il potere nazionale ed i poteri locali. L'esercizio di queste non competerebbe direttamente ai cittadini, poichè « il governo col mezzo del popolo convocato è un avanzo di barbarie contrario ad ogni spirito della vita moderna, quantunque per l'indole delle istituzioni inglesi, cresciute quasi alla ventura, quel modo di governo primitivo abbia durato in regola generale per gli affari delle parrocchie fino alla presente generazione; e siccome non è stato mai legalmente abolito, così dura probabilmente tuttavia intatto in un gran numero di parrocchie rurali. »

Risguardando al sistema dei consigli deliberanti per gl'interessi locali, come ad una fra le istituzioni fondamentali d'un governo libero, soggiunge che quel sistema è assai

meglio ordinato in altre contrade meno liberamente costituite. L'Inghilterra (egli scrive) ha sempre avuto una maggiore libertà ed un peggiore ordinamento, mentre gli altri paesi sono meno liberi e meglio ordinati; ond'è necessario che, oltre la rappresentanza nazionale, si abbiano rappresentanti municipali e provinciali eletti dai contribuenti, com'è richiesto dalla giustizia, dall'interesse e dalla politica. Ora invece dei consigli provinciali l'Inghilterra ha le sessioni trimestrali dei giudici di pace con attribuzioni giudiziarie ed amministrative di grande importanza. Quei giudici non sono eletti, e propriamente non sono nemmeno nominati. « Essi, come i signori della feudalità, ai quali sono succeduti, esercitano virtualmente le loro importanti attribuzioni in riguardo alla loro proprietà. La loro istituzione è pel suo principio la più aristocratica di tutte quelle che esistono in Inghilterra, è più aristocratica della stessa Camera dei lord, perchè dispone del pubblico denaro e degli interessi pubblici non già col concorso di una assemblea elettiva, ma da sola. »

Affidandosi il potere deliberante ad un consiglio della provincia o della contea, a chi si affiderebbe il potere esecutivo? Si affiderebbe ad un delegato, qualunque fosse il nome onde piacesse d'intitolarlo, il quale sarebbe scelto dal consiglio medesimo e sottoposto al voto o per una rielezione annuale o per l'opportuna dimissione. Ecco il vero capo della provincia o della contea nel disegno dell'autore. La nomina e la vigilanza degli ufficiati ed impiegati sarebbe l'oggetto principale delle sue attribuzioni. Ma « sarebbe ridicolo che un ispettore di lavori pubblici, un ufficiale di sanità, un ricettore fossero eletti a suffragio del popolo. La scelta popolare dipende ordinariamente dall'interesse di un piccolo numero di faccendieri locali senza responsabilità per una nomina che non proceda direttamente da alcuno, o dipende da un appello alla simpatia per un uomo, il quale, a cagione di esempio, abbia dodici figli o sia da trenta anni contribuente della parrocchia. Se in tal caso l'elezione popolare non è che una commedia, la nomina fatta dal consiglio rappresentativo non varrebbe punto meglio. Le nomine vogliono esser

fatte sotto la responsabilità individuale del capo esecutivo. »

Volgendo poi il discorso alle istituzioni municipali, l'autore intende che un potere collettivo debba risultare dalla comunanza degli interessi locali. Questa regola è cattiva, secondo lui, finchè viene applicata in modo assoluto all'assemblea della nazione. Ma gl'interessi locali come sono propri di qualunque città grande, così sono comuni a tutti i suoi abitanti; onde conchiude che ogni città debba avere il suo consiglio, ed un solo consiglio, senza distinzione di quartieri, eccettuando soltanto le parrocchie per la qualità e per l'amministrazione delle loro spese. La suddivisione di Londra in cinque o sei distretti (ognuno dei quali ha i suoi regolamenti distinti per gl'interessi municipali, mancando in parecchi di essi l'unità amministrativa entro la stessa cerchia delle loro attribuzioni) impedisce che in modo regolare e continuato si abbia per oggetti comuni una comune cooperazione; rende impossibile un principio uniforme per l'adempimento dei doveri locali; costringe il governo ad occuparsi di cose, le quali meglio converrebbe di affidare alle autorità locali, se una ve ne fosse per l'amministrazione di tutta la metropoli, e non serve che « *à entretenir cet assemblage fantastique de roueries modernes et de vieilles friperies qu'on nomme la corporation de la cité de Londres.* »¹

« Un semplice villaggio non ha alcun diritto ad una rappresentanza municipale, e per villaggio s'intende un luogo con abitanti, i quali per loro occupazioni e relazioni sociali non si distinguano da quelli dei vicini distretti rurali; un luogo i cui bisogni possano ottenere soddisfazione dai provvedimenti presi nei luoghi contermini. In questi casi vi ha di rado una popolazione sufficiente per formarne un consiglio municipale comportabile; ed ove qualche ingegno e qualche attitudine non manchi per gli affari pubblici, l'uno e l'altra si raccolgono in un uomo solo, che diventa per ciò il despota della contrada. Giova assai più che simili villaggi si aggregino entro ad una più ampia cerchia, con una rappresentanza necessariamente determinata non solo dalle condizioni topografiche, ma ben anche da quelle simpatie,

¹ Mill, *Le gouvernement représentatif*, traduzione di Dupont Withe.

le quali aiutano così bene gli uomini ad operare d'accordo mentre procedono in parte dalle tradizioni storiche della propria contea o provincia, ed in parte dalla comunanza d'interessi e di occupazioni, come avviene appunto nei luoghi dati all'agricoltura, alla marina, alle manifatture ed alle miniere. »

Le ingerenze relative agli affari locali dovrebbero competere a consigli e magistrati locali. Le ingerenze relative agli affari generali sono vincolate agli interessi della nazione, ma si possono affidare a consigli e magistrati locali. « La sicurezza delle persone e delle proprietà, la giustizia eguale per tutti sono fra i primi bisogni della società, fra i primi doveri del governo. Se ciò non fosse, l'opera di un governo generale da null'altro sarebbe richiesta fuorchè dalla guerra e dai trattati. Senza dire quali sieno gli ordini migliori per compiere quei servizi è indubitabile che essi dovrebbero essere obbligatorii universalmente e collocati sotto una vigilanza centrale che ne guarentisse l'adempimento. »

Alle spese della giustizia, delle prigioni e della polizia sono dall'autore principalmente indirizzate queste parole, approvando la nomina d'ispettori governativi per verificare l'osservanza delle condizioni dalla legge prescritte. Indi richiama l'attenzione ad altri oggetti pei quali l'ingerenza del potere legislativo o governativo sarebbe giustificata dall'interesse generale dello Stato nei rapporti colle amministrazioni locali. » L'autorità che ne sa più in fatto di principii, dovrebbe essere l'autorità suprema per tutto ciò che si riferisce ai principii, mentre i loro particolari si dovrebbero rimettere a chi è per essi più competente. Il potere può essere *localizzato*; ma il sapere per esser utile deve essere concentrato. L'autorità centrale dovrebbe sempre avere comunicazioni colle autorità locali, illuminandosi della loro esperienza, ed illuminandole della propria; porgendo volentieri i suoi consigli quando ne sia richiesta ed offerendoli quando li creda necessari; esigendo processi verbali delle deliberazioni e pubblicità di quanto sia avvenuto; ed imponendo l'osservanza delle leggi stabilite dalla legislatura per l'amministrazione locale. Se la maggioranza cerca di opprimere la

minorità, od una classe cerca di opprimere un'altra, lo Stato deve intervenire. Tutte le imposte locali dovrebbero, a cagione di esempio, essere votate esclusivamente dalle rappresentanze locali; ma queste, quantunque fossero elette dai soli contribuenti, potrebbero stabilire le imposte in modo da farne ricadere la maggior parte o sui ricchi o sui poveri, o sopra qualche ordine distinto della popolazione. È debito quindi della legislatura, lasciando le tasse locali a disposizione dei corpi locali, di prescrivere le norme per la distribuzione e per la percezione delle tasse medesime. Così nell'amministrazione della beneficenza pubblica l'attività e la moralità di tutta la popolazione data al lavoro dipendono nel maggior grado dall'osservanza di certi principii determinati. All'autorità locale appartiene di decidere chi debba essere soccorso secondo i principii, che al parlamento nazionale spetta di fermare con tutte le necessarie regole e cautele.

Da ciò apparisce come il vero concetto del diccentramento sia riposto; 1° nel togliere a qualunque autorità pubblica quelle ingerenze che appartengono ai privati; 2° nel togliere ai poteri centrali quelle ingerenze che appartengono ai poteri locali; 3° nel distinguere le ingerenze del potere legislativo, del potere governativo e dei poteri locali in modo che dalla legislatura procedano gli ordini per le generali prescrizioni e guarentigie, dai poteri locali si deliberi e si eseguisca, e dal governo si eserciti l'opportuna e necessaria vigilanza. Non anderemo quindi lontani dal vero dicendo che il diccentramento è legislativo, governativo ed amministrativo. Non diremo come nel primo si comprendano i due problemi che si riferiscono all'ordine dei principii ed alla qualità dei metodi meglio appropriati alla ragione delle cose ed all'indole delle assemblee deliberanti. Non diremo come nel secondo una regola generale ed uniforme non basti, occorrendo per l'applicazione avere riguardo ai luoghi ed ai tempi, ai bisogni ed ai servigi ed a molte e svariate circostanze, affinché l'ufficio di vigilare pel rispetto della legge non si converta con importuni impacci o con molesti ritardi in argomento di danno, di arbitrio e di offesa. Non diremo come nel terzo alle parole non corrisponderà l'effetto finché

le istituzioni municipali, e provinciali non sieno poste in armonia col sistema di un libero reggimento, e colle condizioni politiche dello Stato anche laddove il potere legislativo e l'elettivo trasmodassero a danno dell'esecutivo.

Noi abbiamo una monarchia costituzionale, ed abbiamo un regno da comporre a modo di governo ordinato e libero. La Francia costituzionale non ci ha lasciato esempi di libertà amministrativa; ma altri esempi ci ha lasciato tanto da imitare quanto da sfuggire, se è vero che la storia sia la maestra della vita. Dei principii di libertà interpretati ed applicati con larghezza, ma non già di un sistema amministrativo coordinato ed armonico, ci porge esempio l'Inghilterra, nella quale alla forma delle istituzioni prevalgono gli spiriti ed i costumi. Il Belgio ed il Piemonte ci hanno preceduto nella via nella quale in condizioni nuove ed assai diverse è entrata l'Italia col doppio intento di compiere il conquisto della propria indipendenza e di ordinarsi in nazione libera e unita. Queste due grandi e straordinarie imprese sono in verità abbastanza difficili per sè medesime senz'chè si vogliano aggiungere maggiori difficoltà comprimendo il genio nazionale anzichè aiutarlo a svolgersi col favore delle franchigie amministrative, economiche e civili. Per istituzioni municipali e provinciali si vorrà poi intendere assai più di quello che venga per l'ordinario significato dalle sole leggi intorno ai municipii, ed alle provincie, senza che sia tenuto conto dei loro rapporti colle varie parti della pubblica amministrazione.

Nell'esame critico degli altrui ordinamenti e sistemi, per non peccare di temerità e di leggerezza, ci siamo giovati non solo delle ragioni storiche e politiche, ma ben anche dell'autorità di giudici competenti intorno alle cose della loro nazione. Quanto abbia di eccessivo il sistema imperiale della Francia, e dove riesca difettivo il sistema tradizionale dell'Inghilterra era già noto più che abbastanza; ma non crediamo che il ricordare cose note torni sempre a ripetizione vana e molesta. Vedemmo come talvolta si confonda il soverchio-diceentrimento col suo contrario, non ponendosi mente che la divisione dei poteri è la prima norma e la prima

misura per darne un giudizio equo e discreto. Nel sistema americano, specialmente pel concerto degli ordini amministrativi colla giustizia, si riscontrano le tracce del sistema inglese trasformato dalle istituzioni popolari in guisa, che mentre in questo prevale l'elemento aristocratico, temperato dagli usi del vivere libero e civile, nell'altro trabocca l'elemento democratico non temperato dall'esercizio dei poteri e non imitabile certamente in altre condizioni politiche, economiche e civili. Ora procedendo innanzi nella nostra disamina non ripeteremo che nella legge sui comuni e sulle provincie non è riposto tutto il problema delle istituzioni municipali e provinciali, quantunque ad esse mettano capo gli ordini buoni della pubblica amministrazione e di un libero reggimento, ma ci faremo invece ad esporre con brevità le principali somiglianze e differenze che per rispetto ai comuni ed alle provincie s'incontrano nella legge del Belgio ed in quella che ora vige più o meno in Italia.

§ 9. — Confronto fra la legge sarda e le leggi belgiche.

Prendiamo a riscontrare il sistema della legge sarda con quello delle leggi belgiche (vale a dire delle due leggi che si riferiscono l'una ai comuni e l'altra alle provincie) tenendo pur conto delle principali osservazioni che dall'analisi degli altri sistemi ne vennero suggerite. La costituzione del Belgio rimise a leggi speciali di regolare le istituzioni delle provincie e dei comuni, applicando il principio della elezione diretta, la facoltà dei consigli di provvedere agli interessi rispettivi, la pubblicità dei bilanci e dei conti ed anche delle sedute nei limiti dalle leggi stabiliti, e l'intervento regio e legislativo per impedire che trascorressero a partiti estranei alle loro attribuzioni o contrari all'interesse generale. Ordinava ancora che soltanto per legge si operassero le suddivisioni delle provincie, e si mutassero i confini di esse e dei comuni.

Il nostro statuto alla sua volta dichiara che le istitu-

zioni comunali e provinciali; e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono dalla legge regolate. È fuori di dubbio che certe facoltà si potrebbero con certe norme delegare dal legislatore come appunto avviene, a cagione di esempio, per riguardo alle imposte dei comuni e delle provincie; ma di ciò non occorre al presente di ragionare, tanto più che la difficoltà legislativa è di gran lunga minore della difficoltà pratica.

Nel Belgio l'autorità della provincia è rappresentata dal consiglio provinciale, da una sua deputazione permanente e da un commissario governativo. Fra noi a capo di ogni provincia è un prefetto con un consiglio di prefettura. Il prefetto rappresenta il potere esecutivo; approva colla deputazione provinciale parecchi atti dei comuni e degli istituti di beneficenza; e prende parte colla medesima all'amministrazione della provincia, a servizio della quale egli assegna alcuni impiegati del proprio ufficio. Ad altri atti procede o col voto o col giudizio del consiglio di prefettura. Questo sistema ritrae ad un tempo dal francese e dal belgico, riuscendo più liberale e meno logico del primo; più sviluppato e meno sincero del secondo. Riesce meno sincero perchè, come vedremo fra poco, la guarentigia offerta col sostituire ai consiglieri dipendenti dal governo i deputati eletti dalla provincia si converte in un giuoco di parole ed in una vana illusione. Riesce più sviluppato per l'innesto che dell'antico si è fatto col nuovo. Si comprende di leggieri che di ciò sono principalmente da chiamare in colpa quelle reliquie del contenzioso amministrativo, le quali dovremmo sperare che per l'accorgimento degli uomini o per la necessità delle cose fossero destinate a scomparire dalla nostra legislazione.

Fu possibile nel Belgio dalle poche e vicine provincie richiamare al centro l'approvazione di alcuni atti; ma non sembrò possibile per buone ragioni alla legge sarda del 1859, quando al Piemonte si univa la sola Lombardia. Meno possibile ancora con più forte ragione dovrebbe sembrare in tanta novità di cose, senzachè però abbia a venir meno quella suprema vigilanza, la quale ne affranchi dalle incer-

tezze, dagli abusi, dall'incuria e dall'arbitrio. Chi si argomentasse di cercare o credesse di trovare in una legge comunale e provinciale la soluzione piena ed intera del problema del decentramento, s'ingannerebbe a partito. Questo problema è molto complesso, e se le ingerenze dei comuni e delle provincie ne fanno parte, alcuni rapporti coll'autorità centrale debbono rimanerne esclusi, non per recare impaccio all'esercizio delle loro legittime attribuzioni, ma per guarentire colla facoltà dei ricorsi il rispetto di quei diritti che fossero minacciati od offesi.

Nella legge comunale del Belgio è richiesta l'approvazione del Re col parere della deputazione provinciale per gli atti di vendita, transazione, acquisti, permuta e divisioni di beni o diritti immobili, per gli affitti emfiteutici, pei prestiti, per la costituzione d'ipoteche, per lasciti e doni, pei pedaggi, per apertura ed allargamenti di strade, per imposizione, soppressione e modificazione di tasse coi relativi regolamenti. La deputazione provinciale approva i contratti d'immobili, il valore dei quali non ecceda i mille franchi o il decimo del bilancio, purchè questo decimo non superi i venti mila franchi. Approva i lasciti e doni che non eccedono i tre mila franchi, purchè non sieno soggetti di richiamo; approva i contratti di crediti e di denaro, le liti, i progetti di lavori, i regolamenti organici dei monti di pietà, i bilanci ed i conti delle rendite e delle spese. Se la deputazione provinciale rifiuta la sua approvazione, i comuni possono ricorrere al Re. I regolamenti di amministrazione interna, e gli ordini di polizia municipale sono comunicati in copia entro quarantotto ore alla deputazione provinciale. È detto che quei regolamenti non potranno essere contrari alle leggi od ai regolamenti generali dello Stato o della provincia.

Nella legge sarda l'approvazione del Re è richiesta col parere del consiglio di Stato pei regolamenti dei dazi e delle imposte, dell'ornato e della polizia locale. Il consiglio di prefettura approva i conti delle entrate e delle spese, salvo il ricorso alla corte dei conti. La deputazione provinciale approva le vendite, gli acquisti, i prestiti, le liti e le spese

che aggravano più di tre bilanci. Se l'approvazione è negata, i comuni potranno farne ricorso al Re, il quale provvede col parere del consiglio di Stato; ma se l'approvazione è conceduta può ricorrere contro di essa il prefetto, talchè il voto della deputazione nei rapporti col governo riesce sempre consultivo.

Questa è una delle principali differenze che si riscontrano fra la legge sarda e la legge belgica. Nel Belgio la deputazione provinciale dà un voto consultivo per gli atti sottoposti all'approvazione del Re, e deliberativo per gli altri atti di sua competenza, contro i quali ai comuni interessati, ma non al governatore, commissario o prefetto è dato di muovere richiamo. Se nella legge sarda fosse scritto che gli atti surriferiti si approvano o si disapprovano dal prefetto col parere della deputazione provinciale, la legge avrebbe il pregio di maggiore schiettezza, facendo mostra di minore liberalità. Ma le buone intenzioni dei compilatori non hanno impedito che all'apparenza venga meno la sostanza, e che in un giuoco di parole si converta la garanzia promessa col nuovo sistema. Il numero preponderante dei voti, coi quali la deputazione provinciale vincerebbe il partito contro il voto del prefetto, avrebbe forse suggerito quella cautela onde rimane distrutta ne' suoi principj e nelle sue conseguenze ogni facoltà deliberativa? In tal caso perchè non si avrebbe la franchezza di confessare le proprie paure o di porre la quistione nei suoi veri termini?

Gli atti di vigilanza o di tutela, come li chiamano, si possono rimettere: 1° al prefetto solo od in consiglio di prefettura; 2° al prefetto insieme alla deputazione provinciale; 3° al prefetto col parere della deputazione provinciale. Il primo sistema è fra noi mantenuto per la tutela legale e per la giurisdizione contenziosa; il secondo ha l'apparenza di essere accettato, ed il terzo corrisponde nel fatto alla verità. Se il sistema del Belgio non garbava perchè fosse creduto o troppo liberale o meno opportuno, non si aveva e non si ha ragione di affermare che in questa parte fosse imitata la legge del Belgio, e che per resto la legge sarda avanzi in liberalità tutte quelle di Europa. Bene starebbe se fra un voto deliberativo ed un

voto consultivo, fra un procedere franco e leale ed un fare timido e coperto non corresse il minimo divario. O vuolsi imitare senza restrizioni il sistema del Belgio; e si dovrà acconsentire che la maggioranza dei voti, compreso quello del rappresentante governativo, prevalga negli atti riservati alla tutela della deputazione provinciale; o vuolsi provvedere alla autorità del governo, anzichè a quella della deputazione, e si dovranno chiamare le cose col loro nome, essendo troppo diverso il deliberare dal conferire. O vuolsi dare la preferenza ad un temperamento, pel quale al delegato del governo e ai deputati della provincia non venga meno il diritto di un voto o sospensivo o negativo, e si comprenderebbe di leggieri che quel voto avesse tutta la necessaria efficacia tanto dall'una quanto dall'altra parte.

Una seconda differenza si scorge in riguardo al consiglio di Stato, il quale manca nell'ordinamento amministrativo del Belgio, ed è invece per numerosi ed intimi rapporti collegato col nostro anche fuori dell'ordine contenzioso, come si renderanno convinti coloro, i quali vogliano considerare che la ingerenza del consiglio medesimo si argomenta da leggi molte e diverse, anzichè dalla legge speciale della sua istituzione. Al parere del consiglio di Stato supplisce nel Belgio il parere delle deputazioni provinciali per gli atti riservati all'approvazione del Re; ma per ricorsi fatti al Re contro le deputazioni, mancando il consiglio di Stato, manca una guarentigia morale, che in certi casi potrebbe fra noi sembrare tanto più conveniente quanto maggiore fosse il bisogno di temperare gl'influssi della preponderante burocrazia. Noi parliamo di una istituzione normale, e siamo certi di non essere fraintesi.

Quella guarentigia, alla quale abbiamo accennato, richiede alcune condizioni che ora potremmo appena di volo ricordare. Richiede che il consiglio di Stato sia costituito o ricomposto in modo da corrispondere ai principii del sistema rappresentativo ed agli interessi generali della nazione; che le sue discussioni abbiano quella solennità, della quale si porge un esempio negli atti contenziosi, esempio buono in caso non buono per ragione della competenza giuridica e

civile, che le istanze ed i ricorsi non si portino a termini indefiniti. Fra i richiamanti o richiedenti ed il consiglio di Stato si frappongono pur troppo quegli influssi, i quali per l'arte del temporeggiare, anche laddove non si tratta che di trasmettere, hanno menomato il pregio delle guarentigie dalla legge ordinate e promesse. La quistione del decentramento è per noi una quistione di necessità e di probità politica, onde gli uomini onesti, i quali discordassero nelle teorie saranno d'accordo nella pratica pensando come il sistema concentrativo riduca ogni responsabilità dalla finzione all'assurdo. La rettitudine degli uomini non vale contro la prepotenza dei sistemi; e gli uomini di buona volontà si studieranno di risalire alle cagioni per rimediare agli effetti. Ma tolta gli eccessi e gli abusi del concentrato impero burocratico, non crediamo che meno opportuna, meno utile e necessaria possa riuscire la guarentigia delle istanze e dei ricorsi dai centri subalterni al governo centrale.

Una terza differenza risulta delle condizioni poste nei regolamenti di amministrazione interna e di polizia municipale. Vuolsi nel Belgio che non siano contrari alle leggi ed ai regolamenti generali, e che sieno comunicati alla deputazione provinciale. Vuolsi invece fra noi che sieno approvati espressamente dal Re col parere del consiglio di Stato, e che si riferiscano alle *materie e alle norme da stabilirsi*. Lasciamo da parte questa riserva, per la quale una attribuzione municipale di così tanto rilievo rimane tuttora sospesa ed incerta. Ma supponendo pure che il difetto abbia riparo, e che la promessa non rimanga inadempita, sarà sempre degna di ricordo la ragione della differenza. Nel Belgio, come abbiamo veduto, non occorre che certi regolamenti sieno approvati; ma la costituzione del Belgio dichiara che i tribunali non applicheranno i decreti e regolamenti governativi, provinciali e locali fuorchè in quanto sieno conformi alle leggi. Ora non discuteremo se i nostri usi costituzionali ci abbiano lasciata piena ed intera questa guarentigia, la quale per altro non avrebbe bisogno di essere scritta nello statuto per l'autorità della legge e per

l'indipendenza dei giudicanti. Si dirà forse che quando una cautela repressiva non sia bene determinata, l'opportunità di una cautela preventiva riesca utile ed opportuna? Si vorranno forse distinguere i regolamenti del governo da quelli dei comuni, non già coll'intento di restringere per gli uni e di allargare per gli altri la competenza dei tribunali, ma col fine di meglio prevenire da un lato i trascorsi e dall'altro gl'ingerimenti del potere esecutivo? I regolamenti del governo non sarebbero già sottoposti alla vigilanza delle assemblee parlamentarie, e per gli altri non basterebbe una legge che indicasse le materie d'interesse e di ordine locale, le norme da seguire ed anche il veto da opporre?

Il primo quesito riferendosi ai rapporti del governo col parlamento ci condurrebbe fuori del nostro cammino. Al secondo risponderemo che il sistema dell'approvazione preventiva non ci sembra degno di preferenza. Una legge, la quale per obbietti determinati e con limiti definiti concedesse ai comuni la facoltà di pubblicare regolamenti, concedendo ad un tempo ai prefetti un veto ragionato ed ai comuni il diritto di richiamarsene, non sarebbe lontana dal mettere in accordo le ragioni del sistema preventivo e del repressivo senza gl'inconvenienti nè dell'uno nè dell'altro.

Una quarta differenza noteremo nella facoltà di sospendere o di annullare le deliberazioni dei consigli. La legge del Belgio ordina che il commissario del governo possa sospendere una risoluzione la quale esca dalle competenze dei consigli o rechi offesa all'interesse generale. La deputazione della provincia o conferma la sospensione, ed è aperta ai comuni la via del ricorso al re; o la nega, ed il ricorso al re si può fare dal commissario governativo. La sospensione cessa se non è succeduta dall'annullamento entro quaranta giorni per decreto del Re. La legge sarda rimette al vice-prefetto la facoltà di sospendere, ed al prefetto in consiglio di prefettura la facoltà di annullare gli atti che non fossero regolari nelle forme o fossero contrarii alle leggi. Dall'art. 218, il quale dice che un consiglio, ove creda violate le sue attribuzioni da disposizioni dell'autorità amministrativa, potrà ricorrere al Re, si avrà forse riguardo al diritto

di ricorso, quantunque in capo della legge si dia nome di autorità governativa, anziché di autorità amministrativa al prefetto ed al consiglio di prefettura.

Le due leggi sono anche in questa parte molto diverse fra loro, tanto pei casi della sospensione e dell'annullamento, quanto per l'ordine delle competenze e per la qualità delle guarentigie. Ma lasciando da parte ogni quistione di parole, e riconoscendo che gli atti non conformi alle leggi non devono essere operativi, riconosciamo ancora come la legge belgica riponga una maggiore fiducia nella deputazione della provincia e la legge sarda nel consiglio di prefettura; e vediamo che per la prima la facoltà della sospensione compete all'autorità provinciale e la facoltà dell'annullamento al Re, e che per la seconda gli atti rimangono sospesi e annullati entro la cerchia della provincia per opera dei rappresentanti governativi. A noi poco importa che il prefetto deliberi in questi casi e colla deputazione provinciale e col consiglio di prefettura purchè la sua competenza si restringa a sospendere gli atti che fossero creduti alla legge contrarii. Troppo grave è un decreto di annullamento: e se voi ne dite che il ricorso sarebbe di rimedio all'abuso, noi risponderemo che meglio vale ricorrere contro un decreto di sospensione di quello che sia contro un decreto di annullamento. Il decreto di sospensione o dischiude il campo alle emende necessarie, e previene gl'ingiusti ed importuni richiami; o porge argomento ad appello, ed è meglio provveduto al decoro dei rappresentanti governativi, se gli atti non vengono annullati; è meglio provveduto al diritto dei richiamanti, se avviene il contrario. Meglio provveduto è al diritto dei richiamanti perchè al giudizio dato col decreto di sospensione succede un giudizio dato col decreto di annullamento, laddove per una responsabilità più diretta si è in grado di porgere una guarentigia più solenne e sicura. Voi volete il ricorso al governo centrale contro l'annullamento già decretato; e noi preferiamo un ricorso il quale, occorrendo, riesca a prevenirlo con imparzialità anzichè ad impugnarlo con minore soddisfazione quand'anche fosse con eguale fiducia.

Una quinta differenza meriterebbe un ampio commento qualora si trattasse della responsabilità governativa ed amministrativa per conciliare le condizioni del pubblico servizio coi veri principii costituzionali. L'articolo 24 della costituzione del Belgio dichiara che non è necessaria alcuna autorizzazione preventiva per procedere contro pubblici funzionarii, salvo quanto è disposto in riguardo ai ministri. L'articolo 8 della nostra legge comunale e provinciale dispone invece che tanto i prefetti quanto i vice-prefetti e coloro che ne fanno le veci « non possano essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del consiglio di Stato. »

Onde procede questa differenza? Nell'anno ottavo della repubblica francese (dice il Tocqueville) apparve una costituzione; la quale aveva un articolo così concepito: « Gli agenti del governo, all'infuori dei ministri, non potranno essere chiamati in giudizio per fatti relativi alla loro amministrazione se non in virtù di una decisione del consiglio di Stato; nel qual caso si procederà davanti i tribunali ordinarii. » La costituzione dell'anno ottavo se ne andò (egli prosegue), ma non già quell'articolo, il quale è rimasto dopo di essa e viene opposto ancora ogni giorno ai giusti richiami dei cittadini. Ho di sovente cercato di far comprendere il senso di questo articolo (75) ad Americani ed Inglesi, e mi è stato sempre difficilissimo di riuscire. Di una sola cosa si rendevano persuasi in sulle prime, vale a dire che il consiglio di Stato, essendo (come credevano) un grande tribunale posto nel centro del regno, l'inviare preventivamente i reclamanti dinanzi ad esso fosse una specie di tirannia. Ma quando mi adoperava a chiarirli che il consiglio di Stato non era, propriamente parlando, un corpo giudiziario, ma un corpo amministrativo composto di uomini dipendenti dal Re, in guisa che il Re, dopo avere sovraneamente comandato ad uno de' suoi servitori, chiamati prefetti, di commettere una iniquità, poteva a quell'altro fra' suoi servitori, che si chiama consiglio di Stato, sovraneamente

comandare che impedisse la punizione del primo; quando mostrava ad essi che il cittadino, offeso per ordine del principe era ridotto a chiedere al medesimo la facoltà di ottenere giustizia, non prestavano fede a cotali enormità, e mi accusavano di menzogna e d'ignoranza: »

Alle quali parole pongono suggello le seguenti non meno degne di essere gravemente meditate. « Accadeva spesso sotto l'antica monarchia che il parlamento condannava alla cattura il *funzionario* pubblico che fosse colpevole di un delitto. Talvolta l'autorità regia si metteva innanzi facendo annullare la procedura; ma il dispotismo si mostrava in tal caso alla scoperta, e coll'obbedire si cedeva soltanto alla forza. Noi abbiamo dunque non poco indietreggiato dal punto al quale i padri nostri erano pervenuti, perchè noi lasciamo che sotto colore di giustizia ed in nome della legge sia fatto e consacrato ciò che ad essi era soltanto imposto dalla violenza » Sarebbe inopportuno in questo luogo un maggiore commento, ma non cesseremo dal ripetere che il problema dell'ordinamento e dicentrimento amministrativo richiede di essere sciolto insieme col problema della responsabilità nei diversi gradi della pubblica amministrazione, e col problema delle competenze giuridiche per rispetto ai giudici ed ai tribunali ordinari. La quistione non è soltanto di ordine amministrativo, ma è ancora di ordine costituzionale per chiunque non si appaghi di quella vaniata responsabilità, che si attribuisce in astratto anche fuori delle ingerenze politiche ai ministri dello Stato.

Dalle differenze di un ordine generale nei rapporti dei comuni collo Stato passiamo alle differenze di un ordine interno per la qualità e per l'esercizio delle attribuzioni municipali. Nel Belgio i consigli si radunano quante volte sia richiesto dagli affari dei comuni per invito del loro magistrato municipale o per istanza di un terzo dei consiglieri. Si radunano in un giorno determinato tanto pei bilanci quanto pei conti, dovendosi gli uni e gli altri trasmettere alla deputazione provinciale entro ad un giorno parimente determinato dalla legge. La pubblicità è ordinata quando si tratta di bilanci, conti, vendite di beni immobili, ipoteche,

divisioni ed affitti emfiteotici, prestiti, nuove istituzioni di pubblica utilità, e spese alle quali non basti la rendita dell'anno o il denaro disponibile. Due terzi dei consiglieri presenti possono per considerazioni di ordine pubblico deliberare, che l'adunanza sia segreta, com'è ordinato ogni volta che si tratti d'interessi personali. In una seduta pubblica ogni anno prima del bilancio si legge intorno all'amministrazione ed agli affari del comune un rapporto che si trasmette alla deputazione provinciale. Qualunque cittadino può chiedere notizia delle deliberazioni, ma il consiglio può ordinare che rimangano per un certo tempo segrete quelle le quali vengano prese a porte chiuse. Una distinzione è fatta fra i comuni maggiori e minori pei termini dei bilanci e dei conti, e per la loro pubblicazione o colle stampe o con tabelle scritte.

I comuni hanno obbligo di sostenere le spese relative allo stato civile, alla raccolta delle leggi e del memoriale amministrativo; alle tasse, ai debiti, agli stipendi ed alle pensioni; alla residenza municipale, alla polizia e sanità; alle elezioni, alla istruzione, alla guardia nazionale, alle strade, alla beneficenza per maniaci, esposti, sordo-muti, ciechi e indigenti. In caso di mancanza provvede la deputazione, inteso il consiglio.

I bilanci ed i conti degli ospizi e degli istituti caritativi dei comuni maggiori si approvano dal consiglio, salvo il ricorso alla deputazione, la quale pei comuni minori ha sempre diritto di approvare anche quando non vi sia richiamo. Le nomine degli amministratori di quegli ospizi ed istituti si fanno dal consiglio, il quale approva le nomine e dimissioni da quelli deliberate pei rispettivi medici, chirurghi ed impiegati. Il magistrato municipale ha ufficio di vegliare e di riferire al consiglio intorno ai miglioramenti ed abusi; ed il sindaco (borgomastro) può assistere alle sedute tenendone la presidenza.

La legge sarda prescrive che due sessioni ordinarie si tengano ogni anno; che per le sedute straordinarie occorra l'ordine od il permesso del rappresentante governativo; che la pubblicità delle sedute sia rimessa al voto del consiglio;

che le deliberazioni sieno pubblicate, e che ogni contribuente ne possa ottenere una copia. Se le condizioni della residenza e degli uffizi dei piccoli comuni ha impedito di dare al principio della pubblicità un maggiore svolgimento in riguardo alle adunanze, resta a desiderare che supplisca almeno in parte al difetto la pubblicazione meglio ordinata dei bilanci, dei conti, dei prestiti e dei contratti, assegnandosi un termine pe' ricorsi dei contribuenti.

Non sono annoverate nella legge municipale fra le spese obbligatorie quelle di sanità, di polizia e di beneficenza, ma la legge municipale si collega necessariamente colle leggi relative alla istruzione, alla sicurezza, alle opere pie, all'igiene, ai lavori pubblici. Non muoveremo contesa intorno al principio, alla qualità ed alla distribuzione delle spese obbligatorie, le quali prendano ragione da servigi di ordine generale coordinato cogli interessi locali. Da un ufficio obbligatorio procederebbe naturalmente una spesa obbligatoria associandosi al debito di provvedere il diritto di vigilare. S'intende quindi perchè la legge del Belgio conceda ai comuni sugli istituti di carità una ingerenza più o meno diretta, ragionevolmente ripartita fra il consiglio deliberante ed il magistrato esecutivo.

Abbiamo veduto come in alcuni casi la legge del Belgio distingua i maggiori comuni dai minori, e potremmo soggiungere che pei secondi, i quali abbiano meno di cinquemila abitanti, è ordinata una speciale vigilanza che si esercita dal commissario governativo del distretto. Potremo soggiungere che tutti i contratti di affitto o di appalto di questi comuni sono sottoposti alla deputazione provinciale, mentre gli altri comuni ne vengono affrancati fino al valore di dieci mila franchi. Nessuna distinzione per altro in riguardo al diritto di nominare i propri esattori coll'obbligo di una guarentigia proporzionata, mentre fra noi quel diritto è riconosciuto soltanto nei comuni che sostengono spese obbligatorie oltre le sessanta mila lire.

Dopo quello che abbiamo accennato fino dal principio, saremo più brevi nel paragonare fra loro i sistemi delle provincie. Ricorderemo che solo amministratore del diparti-

mento francese è il prefetto, il quale è insieme rappresentante governativo. Nel Belgio il consiglio provinciale è rappresentato dalla sua deputazione; la deputazione è presieduta dal commissario governativo, e il commissario governativo può assistere alle adunanze del primo, presiede alla seconda con voto non preponderante, ed è l'esecutore delle deliberazioni prese dall'uno e dall'altra. Egli può sospenderne l'effetto qualora siasi ecceduto nei poteri od offeso l'interesse generale, facendone entro dieci giorni ricorso al governo e notificandolo almeno entro il giorno successivo al consiglio o alla deputazione. Nel termine di trenta giorni il Re può annullare la deliberazione o mantenerla sospesa, presentando in tal caso un progetto di legge al Parlamento. Le deliberazioni che sono sottoposte al re, come i bilanci, i prestiti, i contratti, gli stabilimenti di pubblica utilità sono operative, se entro quaranta giorni dalla loro data nulla sia deciso in contrario, o non venga prolungato il termine per la decisione.

La legge sarda vuole sottoposte al Re le deliberazioni che aggravano più di cinque bilanci, e che si riferiscono a nuovi istituti. Le altre deliberazioni sono trasmesse al ministro dell'interno, il quale le annulla entro al termine di un mese qualora le riconosca irregolari nelle forme o contrarie alle leggi. Noi crediamo per verità che questo caso tanto improbabile e raro possa essere riconosciuto dal prefetto per la immediata sospensione e per la successiva determinazione del governo centrale. Per tal modo l'ingerenza del governo centrale non si convertirebbe in regola inopportuna, mentre esser deve una provvida eccezione, richiesta nel caso improbabile e raro di un consiglio che manchi all'osservanza delle leggi o trasmodi nell'esercizio delle sue attribuzioni.

Non faremo qui il novero delle spese provinciali prescritte dalla legge del Belgio, e non indicheremo quelle particolari attribuzioni, le quali si riferiscono a sistemi di un ordine molto diverso dal nostro. Il consiglio provinciale propone, a cagione di esempio, in conformità della costituzione, i candidati per la regia nomina dei giudici di appello

e dei presidenti e vice-presidenti di prima istanza. Pel sistema delle contribuzioni dirette ripartisce fra i comuni la somma assegnata alla provincia, come pel sistema delle opere di beneficenza ripartisce fra i medesimi le spese richieste dal mantenimento de' maniaci poveri.

Non sarebbe poi da tacere che il consiglio provinciale decide intorno alla esecuzione dei lavori, i quali interessano a più comuni, e intorno alla distribuzione dei carichi corrispondenti, udito il voto dei consigli municipali, salvo il loro ricorso entro quaranta giorni al Re. Di più il consiglio provinciale può fare regolamenti di amministrazione e di polizia intorno a quegli oggetti, ai quali dalle leggi o dai regolamenti generali non sia provveduto. Questa facoltà attribuita alla provincia, non meno che ai comuni, se è di grave importanza in un piccolo regno, dove i regolamenti generali possono meglio corrispondere alle condizioni dei luoghi non molto lontani e diversi, è d'importanza assai maggiore in un regno ampio costituito di parti nuove, nelle quali la varietà dei bisogni, degli usi e dei costumi renderebbe impotente e scarso qualunque sistema conformato con soverchio rigore e con disegno preconcepito ad un solo ed unico tipo.

Leggi buone sui comuni e sulle provincie sono certamente fra le cose più desiderate e desiderabili. Il problema da sciogliere non è soltanto riposto nell'amministrazione dei comuni e delle provincie, ma risiede principalmente nel complesso di quelle istituzioni che si possono chiamare municipali e provinciali, coordinandosi coll'esercizio di una iniziativa, di una attività e di una vigilanza più diretta in tutti quei servigi di pubblica utilità, educazione, beneficenza e tutela, i quali naturalmente si svolgono nella cerchia dei bisogni e degli interessi locali per collegarsi senza confondersi coi bisogni e cogli interessi della intera comunanza.

Il confronto che abbiamo fatto rimarrebbe troppo lontano dall'intento se qualche parola non fosse spesa intorno alla autorità amministrativa della provincia ne' suoi rapporti colla provincia e coi comuni. La legge sarda, conser-

vando il consiglio di prefettura, com'è nel sistema francese, ha imitato in parte colla deputazione provinciale il sistema del Belgio. Questi due sistemi vanno bene d'accordo insieme? Quale è l'origine vera ed il vero ufficio del consiglio di prefettura? Quali sarebbero le naturali e legittime ingerenze della deputazione provinciale?

§ 10. — Consigli di prefettura e Deputazioni provinciali.

I Consigli di prefettura furono istituiti in Francia colla legge dell'anno ottavo per giudicare delle controversie amministrative. L'assemblea costituente aveva già col suo decreto del 1790 proclamato il principio della divisione dei poteri, nel quale le pubbliche libertà hanno una necessaria guarentigia. Nella confusione che si ebbe a lamentare sotto l'antica monarchia, il potere giudiziario esercitava un predominio dal quale era condotto ad usurpare e ad invadere il potere che diremmo amministrativo, quantunque fosse ancora troppo indeterminato, arbitrario ed incerto. Col citato decreto si dichiarava che le attribuzioni giudiziarie erano distinte e dovevano rimanere per sempre separate dalle amministrative, ed era vietato ai giudici di recare a queste il più piccolo impaccio, e di richiamare davanti a sé medesimi un pubblico amministratore per ragione del suo ufficio.

Era più facile senza dubbio professare solennemente un principio di quello che fosse recarlo in atto, tanto più che nel reagire contro il passato per troncarne gli abusi accade sovente che si trapassi il segno, e che per la diffidenza e pel sospetto si trascorra nell'opposta parte. La distinzione dei poteri fu ordinata, ma non è da dire che il problema ne fosse risoluto nella sua pratica applicazione. Le usurpazioni del potere giudiziario a danno del potere amministrativo cessavano; ma colle nuove ingerenze di questo non si ebbe sempre quel rispetto, il quale alle legittime attribuzioni di

quello meglio si conviene per la natura delle cose e per la tutela dei diritti privati.

Il sistema del contenzioso amministrativo è un sistema di reazione, il quale dura quantunque sieno venuti meno quei pretesti che potevano essergli di presidio o di scusa in altri tempi e in altri paesi. Ma pel sistema del contenzioso amministrativo furono istituiti dalla legge dell'anno ottavo i consigli di prefettura. A prova di ciò recheremo le parole colle quali l'oratore del governo ne rendeva ragione. « È sembrato necessario di affidare ad un consiglio di prefettura il contenzioso dell'amministrazione per risparmiare al prefetto un tempo dall'amministrazione richiesto, per garantire gli interessati di avere un giudizio che non proceda da rapporti e pareri di burocrazia; per dare alla proprietà tali giudici che sieno accostumati al ministero della giustizia, colle sue regole e colle sue forme; per dare infine all'interesse privato ed al pubblico quella sicurezza che dal giudizio di un uomo solo non si potrebbe sperare; giacchè questo amministratore, che mette imparzialmente in bilancia gl'interessi collettivi, può essere mosso da passione o da idee preconcepite quando si tratta d'interessi privati, e può essere condotto per ciò a tradire l'interesse dello Stato o ad offendere i diritti dei cittadini. Sotto il regime che precedette la rivoluzione una buona parte del contenzioso era riservata ai tribunali, che avevano contratta un'abitudine contraria all'interesse del pubblico tesoro; e per questa parzialità furono cagione che l'assemblea costituente mettesse insieme il contenzioso amministrativo coll'amministrazione. E siccome quell'assemblea confidò l'incarico di amministrare a numerosi direttori, così credette di potere con essi comporre una specie di tribunale. Qualche siccità in fatti la giustizia poteva trovare in tale sistema, il quale però riusciva incompatibile coll'amministrazione, perchè gli ordini del governo e le stesse leggi s'incontravano con una deliberazione laddove occorreva soltanto prontezza nell'operare e nell'ubbidire. Il governo credè quindi di avere presa la giusta via fra l'antico sistema che separava, come due cose inconciliabili fra loro, la giustizia amministrativa e l'am-

ministrazione, ed il nuovo che ad una sola mano le confidava come se fossero state una sola e medesima cosa. »

Dalle parole trascritte rimane comprovato: 1° che ai tribunali ordinarii furono sottratte le quistioni del contenzioso amministrativo, non tanto per riguardo alla divisione dei poteri ed alla competenza dei giudizi, quanto per l'interesse più o meno giustificato del pubblico tesoro; 2° che ai tribunali ordinarii succedeva un collegio o direttorio, il quale eseguendo deliberava e giudicando amministrava; 3° che il doppio ufficio di amministrare e di giudicare era poscia da un uomo solo con nuova e maggiore contraddizione esercitato; 4° che si fu condotti a distinguere di nuovo l'amministrazione dal giudizio, assegnandosi la prima al prefetto ed il secondo al consiglio di prefettura; 5° che questo sistema, separando due attribuzioni incompatibili e facendo subentrare all'arbitrio dell'amministratore interessato la sentenza di giudici speciali, era da preferire al precedente, ma non ristorava le guarentigie proprie dell'antico; 6° che pel timore di un danno incerto si recava una offesa certa, postergandosi all'interesse dell'amministrazione il diritto dei cittadini; 7° che essendosi in fine chiamato il prefetto a partecipare alla giurisdizione contenziosa del consiglio di prefettura, si è di nuovo confusa la parte dell'amministratore interessato con quella del giudice imparziale.

Il progresso nell'errore e nell'abuso non è un vanto, del quale possa andare superba nemmeno la più boriosa e vana burocrazia. Dobbiamo per altro riconoscere che il sistema francese non pecca certamente nella logica, mentre fa che al consiglio di prefettura, presieduto dal prefetto, corrisponda il consiglio di Stato presieduto dal capo dello Stato. La legge sarda invece pubblicata nel Piemonte e nella Lombardia toglie al capo dello Stato ogni ingerenza diretta sul consiglio di Stato giudicante, e lascia il primo grado del contenzioso amministrativo al prefetto ed al consiglio di prefettura, rendendo anche per tal modo manifesto come per riformare davvero il contenzioso amministrativo convenga abolirlo. Abolito è già in alcune provincie d'Italia,

ed in altre è ignoto, spregiato o negletto. Il disegno di applicarlo a tutte con una legge uniforme avrebbe troppo dello strano non solo pel rispetto ai principii di ordine costituzionale e giuridico, ma anche per le conseguenze che ne deriverebbero col trasferire ad un centro unico qualunque controversia in caso di appello. Ma di ciò avremo occasione di parlare più innanzi nel corso dei nostri studii.

Supposto, com'è ragionevole di supporre, che al sistema del contenzioso amministrativo succeda il sistema del contenzioso ordinario, coll'applicazione del diritto comune, possiamo noi immaginare che tutta l'importanza dei consigli di prefettura sia per cessare improvvisamente? Lasciamo da parte che le trasformazioni amministrative e politiche non si compiono con un tratto di penna quasiché fosse un tocco di magica verga. Ma consideriamo soltanto che alle attribuzioni contenziose dei consigli di prefettura si aggiunsero alcune attribuzioni consultive, richiedendosi il loro parere o per comando di legge, come nella tutela dei comuni e di altri istituti, o per volontà del prefetto come può avvenire in casi diversi.

L'ufficio di tutela ora per la legge sarda, interpretata senza restrizioni e riserve, appartiene principalmente alle deputazioni provinciali, ed i consigli di prefettura intervengono soltanto quando si tratta dell'approvazioni di conti e dell'annullamento di atti. Per essi la prima facoltà più o meno opportuna si restringe a vigilare l'operato degli uffizi di ragioneria, e la seconda si attiene ad una specie di cooperazione in aiuto del prefetto, il quale risponde al governo del mandato che gli venne conferito per l'osservanza delle leggi e per la loro applicazione. Nel diritto di ricorso è riposta la guarentigia dei comuni, che si credessero offesi da un decreto contrario alle loro deliberazioni. Ciò posto, l'ufficio di alcuni consultori di prefettura prescelti fra i numerosi consiglieri già nominati riescirebbe tanto più opportuno ed utile nell'ordine presente quanto meglio si provvedesse alla divisione, alla vigilanza ed all'economia del lavoro con risparmio di uomini, di tempo, d'impacci, di fatiche e di spesa. In Francia, dove non sono deputazioni provinciali.

per gli atti di tutela, e dove il contenzioso amministrativo ha radice larga e profonda, il numero dei consiglieri è di tre o di quattro, eccettuato il dipartimento della Senna, che ne ha cinque; ed un consigliere di prefettura nel maggior numero dei dipartimenti adempie gli uffici di segretario generale. Chi accusa certi manipolatori di leggi, di scimiottare la Francia, ha torto, perchè la Francia ha un'amministrazione coordinata ad un solo principio, al quale s'informa un vero sistema.

Le attribuzioni contenziose cesserebbero in tutte le provincie pel trionfo del diritto comune, e le attribuzioni amministrative più importanti per la loro qualità e frequenza sono già cessate, essendosi nelle deputazioni provinciali trasferito dai consigli di prefettura l'esercizio dell'ordinata vigilanza e tutela nei rapporti coi comuni e cogli istituti di pubblica carità e beneficenza. Molti e gravi dubbi si mossero intorno a questo argomento della vigilanza o tutela amministrativa. I comuni (noi dicevamo in altra occasione) non essendo da confondere coi pupilli e cogli interdetti, non si possono dire soggetti a vera e propria tutela. I loro diritti hanno un limite nel rispetto della legge e dell'interesse generale, ed è ragione che si vegli e si provveda perchè quel limite non sia oltrepassato. Si è d'accordo, che il governo abbia debito di vegliare all'osservanza della legge e d'impedire l'effetto di quelle deliberazioni che fossero alla legge contrarie. Si conviene ancora, senza molte disputazioni, che certi atti debbano essere sottoposti a speciali revisioni e cautele. Ma intorno alla qualità di essi ed alla competenza del giudizio i pareri sono diversi, e sono pure diversi gl'interessi per quali si richiede una guarentigia determinata e legale. Alcuni interessi seguono il corso ordinario dei bisogni, dei servizi e degli affari locali, ed altri si collegano cogli interessi generali dello Stato o della società dal medesimo rappresentata. Per i primi, con un sistema di libere elezioni e di ben ordinate deliberazioni deve ritenersi sufficiente guarentigia la vigilanza degli elettori, vigilanza che sarebbe illusoria senza il presidio della pubblicità e dei ricorsi. Per gli altri è facile immaginare che

i bisogni locali e presenti potrebbero essere opposti ai bisogni generali e futuri. La conservazione dei patrimoni, le imposte straordinarie, i debiti e le spese che portassero un aggravio all'avvenire, sono argomenti da richiedere una vigilanza provvida e discreta, senz'altro l'indipendenza del comune se ne abbia ragionevolmente a ritenere minacciata ed offesa.

L'ingerenza intorno alle cose dei comuni può essere richiesta o dall'approvazione di atti speciali, quali sarebbero quelli che si riferiscono a diminuzione del patrimonio, a creazione di debiti, ad imposte straordinarie o ad aggravii futuri, o alla decisione dei ricorsi fatti nella parte deliberativa o nell'esecutiva. Lasciamo da un lato l'approvazione tacita degli atti riscontrati conformi alle leggi, ed atteniamoci alla proposta distinzione. Poniamo adunque che, non avendosi per guarentigia sufficiente l'interesse degli elettori, quando si tratti di affari che non abbiano immediate conseguenze a danno dei medesimi, una vigilanza sia giustificata da ragioni di un ordine superiore. A chi competerebbe quella vigilanza, e quale sarebbe il modo più opportuno di esercitarla? Il passare dal voto di un consiglio deliberante in primo grado al voto di un consiglio deliberante in grado definitivo non sarebbe forse un procedimento più naturale e più logico di quello col quale la deliberazione di un comune fosse sottoposta alle deliberazioni del potere, non già deliberante, ma esecutivo della provincia?

Nella pratica applicazione s'incontrerebbero gravi difficoltà qualora l'ingerenza del consiglio provinciale si volesse ad ogni altra in ogni caso sostituire. È da considerare però che il giudizio vero comincia quando si riconosce se l'approvazione riservata dalla legge sia da negare o da concedere. Rimesso quel primo giudizio alla deputazione provinciale, un appello al consiglio provinciale sarebbe tuttavia più consentaneo al principio elettivo, dal quale i consigli dei comuni e delle provincie emanano direttamente per opera dei medesimi elettori? Le difficoltà sarebbero meno gravi in questo secondo caso; ma il corso dell'ordinaria amministrazione riuscirebbe interrotto ed impedito con

danno maggiore degli sperati compensi? A taluno piace di notare che il pragio di un' ultima istanza riposa nell' unità del concetto, la quale si escluderebbe qualora da un centro superiore il giudizio definitivo si trasferisse nei centri molteplici delle provincie. Ma dove sarebbe questo centro superiore? Sarebbe nel governo o sarebbe nel parlamento? Si tratta di consigli deliberanti eletti col suffragio popolare, e non basta il dire per trarsi d' impaccio che il parlamento non ha tempo da perdere, o ne farebbe perdere troppo. I maggiori consessi deliberanti sono istituiti per dare un indirizzo all' opera e mettere un freno agli arbitrii del governo, e questi consessi minori che non hanno un' origine diversa, quantunque abbiano un mandato ristretto entro a più breve cerchia, sarebbero invece dal governo indirizzati e contenuti? Si obbietterà la piccolezza di tanti comuni? Ma se questi non hanno le condizioni di veri comuni la colpa è di chi ne conserva ad essi il nome recando offesa alle prerogative degli altri, pei quali il nome corrisponde alla verità ed alla sostanza.

Si ripiglia che al potere esecutivo e responsabile del governo spetta di vegliare all' osservanza ed applicazione della legge, e che quando la legge prescrive l' esame preventivo di alcuni atti, per evitare i danni che potrebbero derivarne, ogni disputa riesce inopportuna e vana. E sia inopportuna e vana quanto si vuole; ma negli atti, dei quali si parla, l' elemento economico prevale necessariamente a qualunque altro; ed in ciò più degli uomini del governo sono competenti gli uomini dati alla pubblica amministrazione nei luoghi, dei quali conoscono le condizioni, gl' interessi e le circostanze. Ottimamente: se non che potrebbe nascere il desiderio di chiedere come questa guarentigia, che si ricerca nella deputazione provinciale, si ottenga poi rivolgendosi pei ricorsi al governo centrale. Niuna risposta ne venne dato d' intendere migliore di questa, cioè che troppo improbabili e rari sarebbero i casi dei ricorsi; perchè il primo giudizio avrebbe tutte le condizioni per ispirare una piena fiducia, ed in ogni modo, essendo già state discusse le quistioni dagli amministratori del luogo, il portarne anche

fuori un giudizio fondato sarebbe tanto meno difficile, quanto più si fosse lontani da gare appassionate o intempestive.

Associandosi l'ingerenza del rappresentante governativo a quella dei rappresentanti provinciali, si è avuto in animo di conciliare alcune difficoltà a guarentigia d'interessi piuttosto distinti che opposti. Rimosse tali ingerenze dagli atti dell'ordinaria amministrazione, è da sperare che si possano ancora rimuovere da altri atti, i quali cogli interessi generali dello Stato non si colleghino direttamente. La vigilanza dei cittadini educati all'esercizio dei loro diritti e dei loro doveri, e un ben ordinato sistema di pubblicità e di ricorsi sono due condizioni necessarie per conseguire l'intento. Alcune particolari cautele non sarebbero però mai da ritenere inefficaci e inopportune trattandosi di spese straordinarie e di bilanci, di prestiti e di contratti, affinché tanto gli elettori quanto gli eletti non fossero colti all'improvviso.

La facoltà dei ricorsi non contraddice alla autonomia del comune ed al mandato de' suoi rappresentanti. Il sistema rappresentativo parlamentare, colla solennità dei dibattiti nelle due camere, colla discussione della pubblica stampa e colla sanzione del capo dello Stato offre quelle guarentigie che in una sola assemblea deliberante in modo inappellabile con un primo ed unico voto indarno si cercherebbero. Un consiglio municipale sarebbe in questa privilegiata condizione qualora ogni via di ricorso fosse preclusa: la minorità di esso potrebbe rimanere soppressa a malgrado della probabilità di convertirsi in maggioranza dopo una nuova discussione, e l'interesse dei contribuenti rimanerne offeso. La via dei ricorsi richiederebbe però di essere aperta con discreto giudizio, affinché alla ragione non prevalesse il capriccio, e la convenienza di accoglierli per una successiva deliberazione non andasse confusa coll'arbitrio. Anche gli atti esecutivi del magistrato municipale possono occasionare qualche richiamo o negli ordini dell'ordinaria amministrazione o negli uffici dalla legge attribuiti. L'entrare in più minute particolarità sarebbe soverchio, rimanendosi però persuasi e convinti che la bontà di una costituzione, sia

municipale o politica, non riposa tanto nel riconoscere i diritti con solennità quanto nel garantirli con efficacia.

Giustificato il principio di vigilanza pel rispetto della legge e degli interessi generali, giustificato il principio dei ricorsi per l'interesse e pel diritto dei cittadini, sarebbe egualmente giustificato l'intervento della deputazione provinciale dal principio rappresentativo nei rapporti della provincia coi comuni? L'ufficio della deputazione provinciale è riposto nel rappresentare il consiglio provinciale e nell'eseguirne le deliberazioni. La sua ingerenza negli atti di vigilanza o di tutela e nelle decisioni dei ricorsi procede da un mandato conferito dalla legge, la quale ha aggiunto questo secondo ufficio al primo, avuto riguardo non solo al principio di elezione, ma anche al modo di applicarlo con maggiore semplicità. Il principio elettivo sarebbe egualmente, ma non con eguale semplicità applicato, se la legge avesse disposto che ad esercitare quel secondo ufficio altri fossero dal consiglio chiamati invece di coloro i quali compongono la deputazione provinciale. Si è preferito un sistema più semplice, ma i due uffici della deputazione non sono però meno distinti nell'ordine logico e nei rapporti giuridici. Essa col primo amministra, rispondendo del proprio operato al consiglio di cui eseguisce le deliberazioni; col secondo giudica, salvo l'effetto di un appello in grado supremo e definitivo. I due uffici dovrebbero essere distinti anche per questo che nell'uno la compartecipazione del rappresentante governativo riescirebbe tanto poco normale, quanto sarebbe legittima nell'altro. Poco normale è la compartecipazione del prefetto nell'amministrazione attiva della provincia, la quale ha il suo consiglio per deliberare e la sua deputazione pur eseguire; pienamente legittima è invece quando si tratta di risoluzioni intorno ad atti od a ricorsi pei quali l'elemento economico si congiunge coll'elemento giuridico e governativo.

Riepiloghiamo i nostri concetti in poche parole. I consigli di prefettura ebbero ragione di esistere principalmente per l'esercizio del contenzioso amministrativo ed anche per l'esercizio della tutela amministrativa. Abolendosi il conten-

zioso amministrativo, e confidandosi la tutela amministrativa ad altre magistrature, l'ufficio di alcuni consultori in aiuto del prefetto sarebbe lontano dal perdere qualunque importanza ed utilità, avendosi specialmente riguardo alla condizione delle cose e dei fatti.

Il mandato conferito dal consiglio provinciale alla deputazione eletta dal medesimo per l'effetto delle sue deliberazioni è diverso da quello conferito dalla legge per l'esercizio di una tutela o vigilanza amministrativa. La deputazione provinciale deve rispondere di quel primo mandato al consiglio dal quale lo ricevette, e del secondo è investita per conciliare il principio elettivo col principio governativo a guarentigia d'interessi generali e locali. Il principio elettivo sarebbe egualmente applicato qualora fosse piaciuto o piacesse di prescindere dal titolo proprio della deputazione e di richiedere soltanto la qualità di eletto dai rappresentanti della provincia, non dissimulandosi per altro che alla migliore divisione degli uffici non avrebbe forse corrisposto e non corrisponderebbe un servizio più facile, spedito e sicuro.

La parte riservata al prefetto nell'amministrazione della provincia confonde le responsabilità e le ingerenze, non potendosi giustificare nè per la natura dei rapporti fra il consiglio deliberante e la deputazione esecutiva, nè per l'esempio dei comuni ai quali presiede un sindaco nominato dal governo (e nominato fra i consiglieri) avendo qualità di ufficiale governativo, mentre il prefetto non ha questa qualità nell'amministrazione provinciale e non appartiene al suo consiglio. Chi temesse di vedere in sulle prime trasandato il pubblico servizio per la novità delle cose e degli uomini, non avrebbe ragione di tenere le deputazioni provinciali in grado di minorità assoluta e perpetua, quasi che questo fosse il modo più appropriato per educare i liberi cittadini all'adempimento dei loro doveri, e quasi che nel presente ordine transitorio la vigilanza o, se vuolsi, l'assistenza del rappresentante governativo non fosse bastevole a prevenire i pericoli immaginati e possibili.

Invece di estendere la facoltà del prefetto all'amministrazione attiva con discapito di altre facoltà, si potrebbe

estendere il voto della deputazione anche alla tutela giuridica senzachè venisse meno l'autorità del rappresentante governativo, al quale competerebbe sempre il diritto di sospendere l'effetto degli atti illegali e di fare ricorso al governo centrale in caso di voto contrario della deputazione. La tutela giuridica, oltre alla osservanza delle leggi, si estenderebbe alla proposta dei particolari regolamenti, pei quali all'approvazione espressa si potrebbe talvolta e non di rado sostituire un'approvazione tacita, dopo trascorso un certo termine senza che fosse occorso alcun decreto proibitivo o sospensivo.

La tutela economica a guarentigia d'interessi generali o futuri sarebbe avvalorata dalle condizioni relative al numero dei deliberanti, alla pubblicità delle deliberazioni, al richiamo dei contribuenti, al decreto sospensivo o negativo da comunicarsi l'uno e l'altro entro ad un tempo determinato, potendo l'uno e l'altro procedere tanto dal voto del rappresentante governativo quanto da quello dei rappresentanti provinciali. Per tal modo il prefetto non sarebbe posto nell'alternativa o di rimanere soverchiato dai voti degli intervenuti o di soverchiare la maggioranza dei medesimi, ricorrendo al governo centrale. L'approvazione tacita od espressa dipenderebbe dall'accordo del rappresentante governativo e dei rappresentanti provinciali e pel voto dell'uno o degli altri l'effetto degli atti rimarrebbe diniegato o sospeso, rimanendo insieme aperto l'adito ai comuni di esporre le loro osservazioni e di fare i loro ricorsi.

L'assegnare nella legge un termine per le decisioni colla facoltà delle proroghe giustificate, porgendo da un lato uno stimolo ai magistrati preposti all'indirizzo ed alla vigilanza della cosa pubblica, porgerebbe dall'altro una maggiore guarentigia e soddisfazione all'interesse, al diritto ed alla aspettativa dei subordinati e dei ricorrenti.

Ma questi concetti sarebbero forse inapplicabili ad un sistema di vigilanza e tutela amministrativa appropriato alla condizione dei nostri comuni? Allora tornerebbe in campo il problema dei piccoli e dei grandi comuni, dei comuni urbani e rurali; ma non ci sembrerebbe disdetto di porre il

seguito dilemma: o sciogliete la quistione dei piccoli e dei grandi comuni, o fate che essi fra loro non si confondano con norme uniformi nell'apparenza e contrarie nella sostanza alla natura delle cose ed al progresso delle istituzioni.

§ 11. — Distinzione fra i comuni, borghi e villaggi.

La condizione dei comuni vuole essere considerata tanto nell'ordine dei bisogni, degli interessi e dei servigi, quanto nell'ordine delle guarentigie per rispetto alla iniziativa degli interessati ed alla vigilanza del governo. Sotto al primo rapporto il fine della istituzione non sarebbe raggiunto se non bastassero all'uopo quegli elementi, nei quali sono riposte le ragioni economiche e morali del deliberare e dell'eseguire. Per collegare gl'interessi locali coi generali si richiede una cerchia non molto angusta di attività, di emulazione e di previdenza; si richiede che dalla divisione non proceda l'isolamento e da questo l'impotenza o l'inerzia.

Nel secondo rapporto la guarentigia per l'iniziativa, pel voto e pel ricorso dei cittadini scemerebbe d'importanza in proporzione del numero minore degli interessati fino a quel termine in cui l'interesse preponderante di pochi non sarebbe contenuto dall'interesse dei più, i quali non bastassero a comporre e rappresentare un vero interesse collettivo ed a sottrarlo col presidio della pubblicità dall'abuso e dall'arbitrio degli amministratori. Una vigilanza più diretta, indirizzata a supplire in questo caso alla vigilanza manchevole dei cittadini, avrebbe quella scusa che in altri casi sarebbe lontana dal meritare, ed avrebbe quella scusa dalle divisioni troppo minute, finché il tempo non avesse condotto coll'aiuto della legge allo svolgimento di ben ordinate aggregazioni.

Intanto ci sembra manifesto che la distinzione dei comuni urbani e rurali abbia fondamento nella qualità degli interessi e delle guarentigie, qualunque sia l'opinione di coloro, i quali hanno per uso di confondere l'uniformità colla eguaglianza, l'eguaglianza apparente colla vera, la tutela, ora esagerata ed ora scarsa d'interessi diversamente

rappresentati e protetti, coll'applicazione dei principii di un sistema libero e rappresentativo.

Posto che i comuni troppo piccoli non abbiano e non possano avere elementi bastevoli di vita, di attività e di progresso, e che ciò torni a danno di loro medesimi e della intera comunanza civile, cade per necessità il discorso sulla convenienza di aggregarli fra loro o coi vicini, e di vedere se l'aggregazione debba essere ordinata per leggi speciali, o basti nei singoli casi un decreto col voto degli interessati; o sia da preferire ad un atto imperativo un procedimento diverso.

La proporzione dei piccoli coi grandi comuni diversifica grandemente nelle nostre provincie. Dei settemila e settecento comuni, ora compresi nel territorio del regno, più di due terzi appartengono al Piemonte e alla Lombardia, mentre l'altro terzo appartiene a tutto il resto della centrale e della meridionale Italia. I comuni con una popolazione inferiore ai mille abitanti sono 2716, e sono 2012 quelli da mille a due mila abitanti. Molti comunelli, come si chiamavano i piccolissimi comuni, aveva la Toscana prima della riforma operata da Leopoldo, esercitando un impero assoluto aiutato dal prestigio del suo nome, dalla condizione dei tempi e dalla vita languida e inerte di quelle meschine aggregazioni. Molti piccoli borghi e villaggi erano in Napoli ed in Sicilia prima che il numero complessivo dei comuni si riducesse alla metà.

Vi sono comuni che per la loro piccolezza eccessiva mancano affatto degli elementi onde il vero comune dovrebbe essere costituito. Mancando tali elementi è forse ragione che la legge riconosca un titolo che non corrisponda alla sostanza ed al concetto della cosa significata; riconosca diritti privi di ogni efficacia, e doveri, dei quali riesca poco meno che impossibile l'adempimento? Supponiamo che i comuni d'Italia fossero tutti o pressochè tutti frastagliati come sono nel maggior numero quelli di alcune provincie, ed è certo che se ne terrebbe minacciata ed impedita la prosperità nazionale, e che non si metterebbe nemmeno in dubbio il diritto di provvedere alla nuova ripartizione di essi. Ma se la neces-

sità di un tale provvedimento minora per grado, laddove la molteplicità dei piccolissimi comuni non trasmodi eccessivamente, il principio di ragione e di diritto sarebbe pur sempre il medesimo.

Siamo mille volte lontani dal credere e dal consentire che i comuni sieno una creazione della legge, e che si possano trasformare e modellare a talento dall'arbitrio dell'uomo. No: dalla associazione naturale delle famiglie nasce naturalmente l'associazione delle parrocchie, dei villaggi, dei borghi, delle città, dei comuni. L'essenza del comune è riposta nella aggregazione delle famiglie e nella comunanza degli interessi: due elementi che possono variare col tempo per modo assoluto od anche in modo relativo alle generali condizioni della convivenza sociale. La legge riconosce, per così dire, l'opera della natura e ne rispetta i diritti determinandone le guarentigie ed i confini.

Resta a vedere quando sia il caso di concedere o di negare, od anche di revocare quel riconoscimento; e se dalle più ampie aggregazioni municipali convenga distinguere alcune associazioni più ristrette, quali sarebbero quelle dei borghi e dei villaggi. Questa distinzione non è di poca importanza, perchè si collega colla circoscrizione più conveniente e colla costituzione più vigorosa e libera dei municipii. Quando la legge abbia detto: io riconosco per comuni quelli che abbiano le tali e tali condizioni, cioè che possano adempiere i tali uffici e sostenerne le spese; che abbiano un certo numero di abitanti per una rappresentanza efficace, operosa e sicura, potrebbe senza fallo soggiungere; io non distruggo quelle minori associazioni che s'ebbero finora impropriamente il nome di comuni, ma non li posso confondere colle altre associazioni maggiori che ne abbiano non solo il nome, ma la vitalità e la potenza, bastando per sé medesime, a provvedere ai loro bisogni, ad amministrare i loro interessi, a cooperare ai progressi economici e morali, civili e politici della nazione.

Alcuni hanno proposto di distinguere i comuni urbani dai rurali, parendo ad essi che una costituzione uguale per tutti non possa convenire ad alcuno. Questa è presso a poco

la medesima quistione messa intorno ai piccoli ed ai grandi comuni. Dal confonderli insieme con una sola legge costitutiva, ne viene che troppo si chiede agli uni e troppo si neghi agli altri, e con una eguaglianza apparente si offenda l'eguaglianza vera quale deriva dalla natura delle cose, dagli ordini, dagli uffizi e dai diritti corrispondenti. Non vorremmo certamente discutere intorno ai nomi; ma se il municipio, fornito delle condizioni che ne formano l'essenza e lo conducono al fine, pel quale ha ragione di esistere e mezzo di progredire, si distinguessè per legge da certe minori aggregazioni che si riscontrano nei borghi e nei villaggi, non sapremmo perchè non si potessero ancora distinguere i nomi per meglio distinguere la cosa e giustificare ad un tempo le differenze logiche, necessarie e legali che ne risulterebbero.

Il comune o è tale per le condizioni prescritte, o non è per mancanza o difetto delle medesime. Se è, chiamatelo comune e sia; se non è, chiamatelo borgo o villaggio, ed abbia norme corrispondenti a' suoi interessi. Fra il distruggere quella aggregazione qualunque, che potè avere il nome di comune e non è comune, e l'eguagliarla colle parole, che nasconderebbero la disuguaglianza nell'indole, nelle tendenze e negli effetti, alle maggiori aggregazioni che hanno il titolo e possono esercitare le prerogative proprie del comune, v'è una via mediana da prendere. E sarebbe questa, di costituire e di riconoscere il comune propriamente tale con proporzionate facoltà e attribuzioni, e di regolare nel modo più appropriato l'amministrazione dei borghi e dei villaggi. Liberi essi di aggregarsi in tutto od in parte o fra loro, o con qualche vicino comune, venendo sanciti per legge gli atti di aggregazione definitiva, pei quali fosse creato un nuovo comune o ampliato un antico. Così avremmo il beneficio del tempo e della libertà, della esperienza e della persuasione, senzachè venisse poi tolto di porre colla legge riparo a quelle resistenze, non giustificate da interessi legittimi e da circostanze locali, che ponessero impedimento alle più naturali e vantaggiose aggregazioni.

Confondete i piccoli borghi ed i villaggi coi veri comuni; poi diteci come potrete distinguere in diversi gradi la vigi-

lanza governativa o provinciale senza cadere in nuova contraddizione ed offendere i principii della eguaglianza in faccia alla legge. Ma distinguete colla legge ciò che per natura si differenzia necessariamente, e la diversità del sistema, anche in riguardo alla pubblica vigilanza, sarà la conseguenza logica che ritrarrete dall'ordine dei fatti e delle idee. Nei veri comuni il conflitto degli interessi, la potenza della pubblica opinione, il fervore nel discutere e lo zelo nell'operare vi porgono una guarentigia che nei piccoli borghi o villaggi potrebbe troppe volte mancare. Forse per le cautele a questi indirizzate vorrete inceppare e ritardare negli altri lo svolgimento della educazione politica e civile, la quale sarebbe il tardo, meschino ed incerto privilegio di pochi quando non potesse prendere inizio e vigore nella cerchia del municipio, e della provincia? Si spogli lo Stato di molte ingerenze, che meglio saranno dalle provincie e dai municipi esercitate, perchè nei municipi e nelle provincie si ha degli interessi locali una conoscenza più pronta e sicura. Ma come potrete ottenere tanti vantaggi economici e morali, civili e politici del più grave momento senza una forte costituzione del municipio e della provincia?

All'interesse e al diritto si aggiunge la dignità. Non ci appagheremo già di porre a confronto i municipi di Firenze, di Milano, di Torino, di Napoli e di Palermo con certi comuni, i quali fra uomini e donne, vecchi e fanciulli non contano nemmeno un centinaio di abitanti. Per questo rispetto la convenienza e il decoro, quand'anche altro non fosse, non permetterebbero che pei titoli, per le regole e per le discipline il municipio di alcune fra le principali città non solo d'Italia, ma di Europa, fosse posto nella condizione del più umile villaggio. Per altri rispetti si cade in maggiori contraddizioni. La legge, colle spese chiamate obbligatorie, getta sopra i comuni un peso che i più piccoli fra loro non possono sopportare. Ma deplorandosi la molteplicità dei più colossali comuni nulla si fa per attenuarla, e si fa tutto il possibile per mantenerla, registrandosi a cagione di esempio, nel bilancio dello Stato certi sussidi per lavori, per beneficenza e per istruzione, i quali valgono più ad accrescere le

illusioni, a moltiplicare le formalità, la dipendenza e gli arbitrii, di quello che a dare ai bisogni un'equa soddisfazione, ed all'indirizzo della cosa pubblica una norma fidata ed un impulso efficace e profittevole. La provincia novellamente costituita non potrà in non cale il miglioramento anche dei piccoli borghi e villaggi, ed il municipio esso pure costituito col necessario vigore avrà il conforto di bastare a sè medesimo e di non andare mendicando un sussidio che alla fine poi si paga più caro di quello che renda.

Dalla préteensione di sottoporre al medesimo regime amministrativo tutti i comuni si ripete anche in Francia il più grande ostacolo a qualunque riforma municipale. Fra i comuni di villaggio e quelli di città si riscontrano le maggiori dissomiglianze, ma si rifiutò di tenerne conto procedendosi con uniformità e contro natura quasi che più semplice e più conforme a ragione ed a libertà non fosse l'avere per gli uni e per gli altri un sistema diverso. « Non dobbiamo dimenticare (dice uno scrittore francese) che le nostre città hanno tutte le tradizioni e tutti gli elementi di una vita propria. Nel medio evo governarono sè medesime in modo quasi sovrano, ed hanno poi sempre conservato alcun che delle loro antiche franchigie. I nostri comuni rurali invece nacquero nel 1789. Prima di quel tempo furono semplici parrocchie, le quali non conoscevano che il loro curato ed il loro signore, non avendo alcuna propria esistenza. Ed oggi pure, che sono state convertite in comuni a troppo grande numero di essi la legge ha potuto attribuire il titolo di comuni senza metterli per questo in grado di comporre un vero corpo municipale e di sopperire ai loro carichi più necessari. »¹

Il confondere i comuni maggiori coi minori, ed anzi il confondere i veri comuni coi piccoli borghi e villaggi torpa a danno degli uni e degli altri, e contrasta col desiderio vivo e sincero di costituire i municipii nel modo più conforme alla loro indole ed alle nuove condizioni politiche e sociali. Ma come queste medesime condizioni ne dovrebbero ritrarre dal confondere il municipio moderno coll'antico, così non sarebbe lecito d'invocare l'esempio di una sovranità, la quale

¹ Odilon-Barrot; *La Centralisation*.

per le successive aggregazioni si trasferiva dai comuni nello Stato e dagli Stati nella nazione. La storia non si lascia ricopiare a ritroso dei tempi; i quali fanno procedere innanzi nel cammino della civiltà; ma non consente nemmeno che senza danno o vituperio possano cadere in dimenticanza i suoi insegnamenti o tenersi in non cale le tradizioni per essa tramandate, e in parte trasfuse nell'affetto dei popoli, nei loro costumi, ricordi ed istituti.

Noteremo infine come la quistione dell'eccessivo concentramento o diccentramento non si svolga soltanto nei rapporti del cittadino, dei comuni e delle provincie collo stato, ma anche nel rapporto dei cittadini col loro municipio. È diccentramento soverchio nella suddivisione dei comuni sminuzzata più di quanto possano comportare le condizioni della loro vitalità e vigoria; e concentramento soverchio sarebbe laddove fra gl'interessi della famiglia e del municipio si facesse scomparire ogni grado intermedio della parrocchia, del borgo e del villaggio. Ad un grado intermedio si accenna forse con qualche apparenza dalle sezioni dei comuni, e si accennò con qualche realtà dai luoghi aggregati ed appodati. Il municipio romano, al quale corrisponde per molti rispetti la nostra provincia, comprendeva quelle minori aggregazioni che ebbero nome di *fōri* e di *conciliaboli* coi loro consigli e magistrati. Una specie di magistrato e di assemblea ebbero ancora i contadi ed i villaggi per la ripartizione delle gravezze, per la conservazione delle strade o pei termini di confine. Tanto in questo quanto nel caso precedente la giurisdizione spettava al magistrato della città, al territorio della quale appartenevano i *fōri* e *conciliaboli*, i contadi ed i villaggi. ¹

Non vorremmo meritare il rimprovero di andare in cerca di una erudizione troppo peregrina. Ma si potrebbe notare per opportuno ricordo come le costituzioni municipali delle città italiche abbiano preceduto nell'ordine dei tempi la dominazione di Roma, la quale, ampliando il suo impero, concedeva ai popoli aggregati o collegati il diritto più o meno pieno della cittadinanza romana anzichè togliere ad essi i

¹ Walter, *Storia del diritto di Roma*, cap. 29.

loro istituti, consigli e magistrati. E se a governare le città, che non si mantenevano in obbedienza, mandava un prefetto, privandole della facoltà di avere magistrati propri per l'ordine pubblico e per la giustizia, non le dispogliava delle facoltà di reggersi in comune, a meno che dalla rotta fede non seguitasse la perdita di ogni libertà. Nuovi municipii si componevano dalle colonie che per decreto pubblico si trapiantavano nelle terre conquistate.

Si potrebbe ricordare come l'antica provincia molto diversa dalla nostra, che meglio si riscontra col municipio antico, prendesse nome dall'uso di tenere in soggezione con civile e soldatesco impero un popolo vinto, e come le città ne fossero ordinate a municipio con proprio senato, con assemblea a popolo e con diverse magistrature. Intorno ai mutamenti che si riferiscono ai tempi successivi si potrebbe ricordare come da una parte il Savigny intendesse a provare che la costituzione delle città italiane non veniva meno per l'invasione dei Longobardi, ed anzi era di esempio e fondamento alle costituzioni libere delle città lombarde nel medio evo; ¹ e come dall'altra parte il Leo, acconciandosi a tale sentenza per rispetto alle città della media e meridionale Italia (dove gl'invasori misero il piede più tardi, meno numerosi ed ostili), portasse una diversa sentenza per rispetto all'Italia settentrionale dove, secondo lui, i Longobardi ed i Franchi non avrebbero conservato alcun vestigio dell'antica costituzione, le rimembranze della quale col libero reggimento dei comuni e col nome dei consoli si sarebbero poi al principio del secolo decimosecondo vivamente rinnovellate. ²

Sul qual proposito il Balbo ebbe a notare che nel tempo, onde si parla, quelle rimembranze erano molto languide e oscure, e dovettero piuttosto conseguire dalle maggiori libertà godute sotto ai nuovi consoli troppo dissimili dai magistrati antichi, i quali altrimenti il più delle volte si nominarono. Questo titolo di consoli mutato dall'antica significazione era rimasto in vigore nel centro

¹ Savigny, *Storia del diritto romano*.

² Leo, *Vicende della costituzione delle città lombarde*.

d'Italia, cioè nell'esarcato di Ravenna, nella parte *della allora Romana e adesso ancora Romagna*. « È noto (egli prosegue) che in questa non furono mai pienamente stabilite nè le istituzioni longobarde, nè gli ordinamenti franchi, nè le mutazioni tedesche. Il governo municipale principalmente vi ebbe vicende tutte diverse. E in tali vicende essendosi serbato sempre, insieme con una maggiore libertà, anche il nome più libero, più antico, più italiano di consoli, fu naturale che quando le città longobarde o lombarde arrivarono per vicende diverse alla medesima o poco diversa libertà e al desiderio d'italianizzarsi, esse s'accostassero alla forma, agli esempi ed ai nomi delle vicine città romane. » ¹ Altre cose si potrebbero ricordare intorno alla costituzione ed alle vicende dei nostri comuni; ma dobbiamo troncare una digressione di soverchio prolungata e richiamare il pensiero all'ordine delle cose che venimmo in parte scorrendo ed in parte ne rimangono da trattare colla maggiore possibile brevità.

Dopo avere accennato quali riforme nell'aspettazione di una nuova legge comunale e provinciale poterono sembrare più necessarie ed opportune, quantunque poi rimanessero e rimangano tuttavia sospese, abbiamo indicati quei rapporti principali che l'amministrazione dei comuni e delle provincie ha con molte e svariate parti della pubblica amministrazione. Abbiamo quindi toccato rapidamente delle leggi che sui comuni e sulle provincie ebbero gli antichi Stati d'Italia, ai quali è succeduto il nuovo regno con una legge uniforme nell'apparenza ma discorde nella sostanza, avuto specialmente riguardo alla costituzione delle provincie ed agli interessi economici dei comuni.

Non ci è sembrato inutile uno studio comparativo di altri sistemi, e dopo avere dato parecchi ragguagli intorno al sistema francese, all'inglese ed all'americano abbiamo rivolto specialmente l'attenzione a quello del Belgio ponendolo a riscontro colla legge sarda per notarne le attinenze ed i contrasti. La legge sarda, imitando nel titolo e nella forma l'esempio del Belgio coll'istituire le deputazioni pro-

¹ Balbo, *Nota alla traduzione del Leo*.

vinciali, non potè dipartirsi dall'esempio di Francia in riguardo ai consigli di prefettura. Dal discorso intorno alle deputazioni provinciali ed ai consigli di prefettura, siamo stati indotti a parlare della vigilanza governativa e da questa siamo proceduti alla distinzione fra i comuni, i borghi ed i villaggi per rispetto alla natura delle cose, alle memorie del passato, alle speranze dell'avvenire.

Gravi quistioni abbiamo appena rammentate o passate in silenzio. Ogni cosa non si può dire ad un tratto, e per un breve scrittarello non è la materia che s'appartiene ad ampi e dotti volumi. Non taceremo però che fra i problemi da studiare e da sciogliere pel nostro ordinamento amministrativo, tanto strettamente collegato col nostro ordinamento politico, non sarebbe dalla ragione acconsentito di dare agli uni, od agli altri la preferenza, finchè non fossero determinati quei principii dai quali e gli uni e gli altri insieme dipendono. Non taceremo che se alcuni problemi sembrerebbero meno urgenti quando all'impeto dell'innovare fosse preceduto il consiglio nel prevedere, urgentissimi invece riescono quando alla confusione di elementi repugnanti ed opposti, è da sostituire un ordine equabile e certo. Non taceremo che mentre la logica ne insegna come da un concetto generale si dovrebbe procedere ad una generale applicazione con un sistema armonico e compiuto, la esperienza ne ammaestra quale fiducia sarebbe da riporre nel disegno di provvedere ad un sistema armonico e compiuto tenendosi metodi appropriati ad altri tempi, usi ed intenti. Non taceremo che finchè, o meglio non si apprenda a rendere possibile ad una numerosa assemblea ciò che non dovrebbe essere il vanto di governi assoluti o di abusate dittature; finchè gli animi non sieno abbastanza raccolti nel pensiero di ricomporre quegli ordini interni, i quali se parvero finora riservati al giorno del compiuto riscatto, parrebbero ancora richiesti dal fine di preparare ad esso la via con maggiore soddisfazione, dignità ed efficacia; finchè all'idea di una unità o troppo astrattamente considerata o troppo confusa colle forme di una meccanica simmetria non subentri l'immagine di quella unità vera, la quale, avendo per mezzo l'unificazione, ha per fine

l'eguaglianza, la libertà e l'indipendenza, è da credere che convenga tenersi paghi di quei larghi temperamenti, i quali, non troncando le speranze del meglio, acconsentano intanto di ritrarsi dal peggio e di appigliarsi al bene immediatamente possibile e necessario.

Ma vano sarebbe il disputare delle riforme dei comuni e delle provincie, non meno che di quelle della pubblica amministrazione e della finanza, se l'animo ad un tempo non fosse rivolto al riordinamento dei pubblici tributi. Dalla natura del nostro lavoro saremo dapprima condotti ad esaminare le ragioni ed i limiti delle tasse municipali, le condizioni del dazio di consumo e la proposta fatta al parlamento per applicarlo in modo uniforme ed imperativo. Indirizzeremo poscia il discorso al problema della perequazione, della quale, come è riconosciuta la imperiosa necessità, così dovrebbero con indagine accorta ed imparziale esserne ricercati termini veri nei loro diversi elementi e rapporti. Entro a troppo angusti confini non vorremmo contenere le nostre osservazioni; e ripigliando più strettamente il subbietto delle augurate riforme, raccoglieremo in poco quelle principali quistioni che sono da sciogliere, procacciandosi di attenuare e di vincere le maggiori difficoltà che nel procedimento legislativo e nella pratica costituzionale s'incontrano per dare ordini buoni ad una nazione appena e non in tutto redenta dalle prove di una servitù, onde fu tenuta per secoli oppressa, conculcata e divisa.

§ 12. — Ragioni e limiti delle imposte municipali.

Le tasse dei comuni sono principalmente giustificate dai bisogni, dagli interessi e dai servigi della loro particolare aggregazione, e sono contenute dai bisogni, dagli interessi e dai servigi dell'aggregazione generale, vale a dire dello Stato. Questa verità incontrastabile nell'ordine dei principii, quantunque nell'ordine dei fatti possa rimanere disconosciuta od impedita, è una conseguenza logica, naturale e necessaria di quei rapporti, i quali collegano le parti

col tutto, in guisa che nè le parti si rendano soverchiatrici le une delle altre, nè rimangano compresse, annichilate ed assorbite dal tutto.

In un doppio errore si è talvolta caduti non tenendosi conto abbastanza dei diritti dello Stato, dei comuni e dei contribuenti. Quel doppio errore è in ciò riposto, che lo Stato, preoccupandosi delle proprie necessità, possa ritenersi disciolto da ogni sollecitudine verso i comuni; o che i comuni col pretesto di una esagerata indipendenza possano ritenersi disciolti da qualunque guarentigia verso lo Stato ed i contribuenti. Dell'una e dell'altra cosa non mancano esempi nelle presenti nostre condizioni e circostanze. Non mancano esempi del primo errore, perchè vediamo in alcune ragguardevoli provincie che, mentre dalla legge è imposto ai comuni l'obbligo di provvedere a nuovi gravi e moltiplicati dispendi, vengono ad essi sottratti i mezzi all'uso corrispondenti. E come se l'offesa alla eguaglianza, alla giustizia ed al senso comune fosse poco, abbiamo udito affermare con fronte sicura che lo Stato deve mettere in salvo le proprie faccende e non prendersi molto scrupolo delle altrui. Il rispetto della eguaglianza, della giustizia e del senso comune sarebbe adunque un fuor d'opera per uno Stato, che in tal caso non chiameremmo nè libero nè civile, purchè sapesse dimenticare che, avendo poste colle sue leggi alcune premesse, non potrebbe ripudiarne le conseguenze; e che, essendo costituito dal complesso delle sue minori aggregazioni, il male di queste non sarebbe mai per riuscire a decoro di esso e a profitto della comunanza.

Non mancano esempi del secondo errore, perchè vediamo che la mancanza di ogni guarentigia contro la indiscrezione e l'arbitrio sarebbe scusata e legittimata col nome di libertà, quasi che per lo contrario non ne fosse la negazione tanto più pericolosa quanto più inavvertita o meno temuta. Come la sovranità dello Stato si convertirebbe in tirannide se non fosse raffrenata ed esercitata in modo da rispettare i diritti dei contribuenti e dei cittadini, così le facoltà dei comuni oltrepasserebbero qualunque giusto segno, se non procedessero di conserva colle attribuzioni

dello Stato, e se l'ufficio dei loro rappresentanti si travolgesse a danno ed ingiuria dei rappresentati.

Da questo breve preambolo siamo condotti ad esaminare rapidamente la natura, i limiti ed i rapporti delle tasse municipali, avuto riguardo alla condizione dei fatti ed all'ordine dei principii. Alcune tasse sono generali, come avviene quando i comuni sovrappongono i loro carichi a quelli imposti dallo Stato; ed altre sono speciali cioè proprie dei soli comuni o con regole uniformi o con metodi corrispondenti alle circostanze dei luoghi ed alle abitudini delle popolazioni.

Parlandosi prima di tutto delle contribuzioni dirette, sarebbe superfluo di ricordare che la legge applicata nelle diverse provincie d'Italia, fuorchè nella Toscana, obbligando colle parole e col fatto i comuni a certe spese, porge ad essi, almeno colla intenzione, il mezzo di sostenerle, aggravando appunto per ciò senza norme, senza vincoli e senza ritegni le contribuzioni dirette. Ma queste sono pur troppo tuttora diverse per la qualità e per l'importanza nelle diverse provincie, essendo tuttora fra le cose più o meno desiderate, ma certamente desiderabili, la loro perequazione. Augurandoci che la ricerca di un ottimo ideale non serva di pretesto per continuare nel peggio, auguriamoci ancora che mentre il concetto predominante s'informi al principio della rendita presunta, fuori del quale si dileguerebbe qualunque idea di proporzione contro i vantati consigli della equità ed i solenni dettami dello Statuto; prometta di riuscire tanto più fecondo e produttivo quanto maggiori saranno col tempo i progressi della pubblica prosperità e ricchezza.

Perequate le due contribuzioni sulla proprietà stabile e sulla mobile, le quali potrebbero costituire una sola tassa diretta sulla rendita, conciliandosi la differenza delle forme e dei gradi colla diversità degli elementi e degli ostacoli, sarebbe lecito di muovere alcuni quesiti. Ridotte quelle due imposte a regole uniformi per tutto lo Stato, sarà egli ragionevole ed equo l'ordinare che i comuni, esercitando la facoltà di sopraccaricarle, tengano per l'una e per l'altra la

stessa misura? Sarà ragionevole ed equo il porre colla legge un limite massimo che non sia dato con esse di eccedere? Sarà ragionevole ed equo che un eccesso venga acconsentito qualora ne sia giustificata la convenienza e la necessità al governo, o qualora sia accettato dai contribuenti ai quali fosse concesso il diritto di richiamarsene? O sarà ragionevole ed equo che il voto dei rappresentanti municipali abbia forza di decreto inappellabile senz'chè nè la legge ponga alcuna norma e alcuna misura, nè gli abusi abbiano un freno dalla vigilanza del governo e dal ricorso degli interessati?

Prima di rispondere a questi quesiti dovremmo forse dare risposta ad un altro che ci siamo astenuti dal mettere innanzi supponendo che fra noi sia già posto fuori di qualunque controversia. La facoltà di sopraccaricare le imposte generali dello Stato merita forse la preferenza sulla facoltà di provvedere con tasse speciali ai bisogni dei comuni? Starebbero per la seconda parte quelle considerazioni che si attengono alle diverse circostanze dei luoghi ed alle svariate forme, delle quali si riveste la produzione della ricchezza, in guisa che una imposta opportuna ed utile in un luogo potrebbe riuscire inopportuna, sterile ed anche dannosa in un altro. Somiglianti considerazioni non sarebbero certamente da tenere in dispregio se dal nostro discorso rimanesse escluso il concetto delle tasse speciali, delle quali ora non cade in acconcio di ragionare. Ed anzi non sarebbero da tenere in dispregio nemmeno nel caso in cui, non fondendosi l'unità del principio e del fine coll'uniformità delle pratiche e delle discipline, si avesse a sciogliere il problema di conciliare per un tempo più o meno lungo colla proporzione dei carichi la discrepanza di sistemi prevalenti in diverse provincie che venissero formando fra loro un consorzio per un intento comune.

Tenendo ferme nel nostro concetto le imposte speciali, almeno come accessorie e suppletive, diremo per quali ragioni ci sembrano giustificati i sopraccarichi comunitativi alle imposte generali dello Stato. Non fa mestieri di ripetere che si tratta delle due imposte dirette sulla proprietà sta-

bile e sulla proprietà mobile; che si tratta di due imposte, le quali devono avere per norma una rendita nel miglior modo determinata o presunta; che si tratta di due imposte, le quali, diverse per l'apparenza e pel titolo, comprendono nella realtà e nella sostanza i veri elementi della pubblica ricchezza, cioè dell'agricoltura, delle arti, delle professioni e del commercio, che sono altrettante manifestazioni (qualunque ne sia l'oggetto e il procedimento) dell'umana attività e dell'umana industria. Le imposte sui consumi, sui contratti e sulle eredità sono rivolte a colpire per altra via la medesima ricchezza, almeno in quella parte che fosse riuscita a sottrarsi alla ragione od alla necessità del fisco; ma ciò non entra nell'argomento che abbiamo preso a svolgere con queste parole. Certo è che quelle due imposte principali e dirette, avendo un tipo determinato, non lasciano luogo alla confusione, alla incertezza ed all'arbitrio, e dispensano da lunghe e ripetute indagini, da pratiche discrepanti, da interminabili controversie. Certo è che quelle due imposte, applicandosi alla ricchezza diffusa per tutto lo Stato in ragione della rendita che le viene attribuita, danno norma e materia a quei carichi successivi, i quali vengono sovrapposti dai comuni.

Come le tasse generali del governo sono giustificate dalla soddisfazione di bisogni, d'interessi e di servigi generali, così i carichi particolari dei comuni sono giustificati dalla soddisfazione di bisogni, d'interessi e di servigi particolari. Nell'uno e nell'altro caso chi ritrae profitto, comodo e vantaggio dalle spese pubbliche, deve alle spese pubbliche contribuire in proporzione delle sue fortune. Nell'uno e nell'altro caso i rappresentanti eletti dagli interessati compiono l'ufficio di deliberare in loro nome intorno a quelle spese ed alle imposte necessarie per sostenerle. Non è nostro disegno di discutere alcun sistema di rappresentanza più o meno efficace e sincera, nè di mostrare quanto alla bontà delle istituzioni conferiscano la buona educazione del pubblico e l'amore del bene comune. Noi volemmo soltanto richiamare il pensiero sopra la convenienza di assegnare le due imposte principali dello Stato, come norma e fonda-

mento delle sovrimposte dei comuni, avuto riguardo alla condizione di tipo per la materia e pel valore, e quindi alle guarentigie di una giusta, ordinata e facile applicazione.

Abbiamo detto che alle imposte principali dirette sulla proprietà stabile e sulla mobile lo Stato aggiunge le imposte accessorie e suppletive sui consumi, sui contratti e sulle eredità. Abbiamo detto che certe imposte speciali meglio si attaglierebbero a certe forme particolari colle quali per la diversità delle circostanze, degli usi e delle abitudini una parte della ricchezza meglio si renda manifesta nei luoghi diversi, o più facilmente si acconci a sopportare il peso di tributi nuovi o diversi. Quindi si rende sempre più chiaro ed aperto, che mentre i comuni non possono partecipare alle imposte accessorie e suppletive dello Stato, potrebbero avvantaggiarsi di alcune imposte speciali, che riescirebbero a prevenire nelle imposte dirette il pericolo di un sopracarico eccessivo.

La compartecipazione dei comuni al sistema delle tasse dirette può essere avvalorata da quella ingerenza la quale fosse con molta opportunità ad essi affidata nelle indagini relative al riconoscimento delle rendite e nell'incarico di riscuotere anche a conto dello Stato le tasse surriferite. A perequare la imposta prediale sarà per avventura lasciato in disparte il rimedio rovinoso ed illusorio di un catasto perpetuato; donde l'opportunità che i comuni dallo stimolo dell'interesse e del dovere sieno indotti a cooperare alla verificaione di quelle stime, dalle quali si argomenterebbe la rendita ordinaria e probabile. E quell'opportunità non verrà certamente meno nell'applicare la tassa alla ricchezza mobile con un sistema migliore del consueto.

Non ci estenderemo a questo proposito in una discussione, la quale richiederebbe una grande ampiezza. Ricorderemo soltanto che a tre si possono principalmente ridurre i metodi per applicare una tassa diretta sulla rendita, cioè ai metodi delle denunzie volontarie, delle inchieste precettive e delle tariffe prestabilite. Col metodo delle tariffe prestabilite a norma di certi fatti o indizi esterni, con ripartizioni in classi distinte, suddivise in gradi diversi anche

secondo l'importanza dei luoghi, argomentata dal numero degli abitanti; l'applicazione riesce facile e piana e non apre il campo a ricerche inquisitorie, a controversie e ad arbitrii. Ma tolti gli arbitrii degli uomini e gli ostacoli nei procedimenti si toglie forse l'arbitrio nella legge col determinare in modo preventivo ciò che nell'ordine logico sarebbe la conseguenza dell'esame e del confronto di quegli elementi, ai quali dovrebbe corrispondere la tassa per riuscire proporzionata ed equa? Di più, quale proporzione si riscontra fra le classi minori più numerose e le classi maggiori meno gravate anche per l'immutabilità della cifra massima che viene per esse preordinata, qualunque sia il grado e l'incremento della loro rendita?

Oltre a ciò non è da tacere, che dal numero degli abitanti, specialmente laddove si hanno piccolissimi comuni, non sarebbe consiglio buono ed onesto il prendere una norma assoluta nella ripartizione delle classi e dei gradi. Non è sempre vero che dal numero degli abitanti proceda il maggiore o minore profitto delle loro industrie, delle loro professioni e dei loro commerci, ed è invece verissimo che la popolazione può ritenersi od essere più o meno aggregata secondochè più o meno si raccolga intorno ad un centro d'interessi e di cambi, qualunque sia il confine del territorio che più o meno la divida nei rapporti municipali. La differenza fra le popolazioni urbane e le rurali aggiunge un nuovo peso alla bilancia in favore di un metodo diverso da quello, del quale abbiamo appena di volo toccati i difetti più gravi ed inopportuni.

Lasciandosi da un lato il metodo che si può chiamare empirico per dare la preferenza a quello delle denunce o delle inchieste, od all'uno e all'altro successivamente, è manifesto quanto l'opera dei comuni sia per agevolare la ricerca e la scoperta di quel vero, od almeno di quel probabile in cui è riposta la soluzione del problema. Sappiamo bene che per lo sminuzzamento del territorio in alcune provincie alle Commissioni dei singoli comuni gioverà di sostituire Commissioni ripartite per distretti; ma con ciò non viene punto a scemare il pregio di quel concorso tanto

più efficace quanto più diretto ed interessato. Sappiamo bene che il metodo delle denunzie non ispira molta confidenza provocandosi i contribuenti alla frode ed alla menzogna, con offesa della morale e della giustizia, e con danno del pubblico; e sappiamo ancora che il metodo delle inchieste condurrebbe a violare il segreto o a turbare la tranquillità delle famiglie se non fosse contenuto entro ai limiti della necessità e della discrezione. Ma non è provato che l'infedeltà delle denunzie non possa avere un freno ed una pena con emende proporzionate; non è provato che queste emende proporzionate al tempo ed al valore non sieno applicabili specialmente nella occasione in cui avvenga di applicare una tassa sui contratti e sulle eredità. Non ci sarebbe permessa una lunga digressione per dire quanto convenga che la imposta sui contratti si riduca alla maggiore possibile moderazione, come quella che, facendo contrasto al movimento libero e spedito delle proprietà, porge impedimento al corso più naturale e profittevole della pubblica ricchezza. Il quale ostacolo non s'incontra colla tassa sulle eredità, la quale, purchè non trabocchi in eccessi, sempre funesti e riprovevoli, rispetta meglio le ragioni dell'egualianza applicandosi in un caso, al quale per legge di natura tutti gli uomini soggiacciono, mentre l'altra si applica a quella varietà di casi, d'interessi e di bisogni, i quali possono indurre od anche costringere ad un contratto qualunque ne sia il titolo, il compenso ed il sacrificio.

Dopochè la legge abbia determinata una cifra minima per le minime fortune, distinguendo quella cifra in più gradi in riguardo alla diversa condizione dei luoghi e delle famiglie; dopochè abbia determinata quella cifra di un tanto per cento che si chiederebbe alle maggiori fortune, con quei temperamenti i quali valgano a moderare e a compensare gli effetti dei dazi di consumo; dopochè abbia determinate le norme per le denunzie, per le verificazioni e pei riscontri, pei ricorsi e per gli appelli, certo è che un ufficio di giurati, il quale si confidasse a speciali Commissioni nei comuni e nelle provincie, porgerebbe allo Stato ed ai cittadini una buona guarentigia accompagnata da gare talvolta

moleste, ma sempre conducevoli, al migliore indirizzo della vita pubblica.

Ridotte le due imposte sulla proprietà stabile e sulla mobile a regola uniforme per tutto lo Stato, sarà ragionevole ed equo il prescrivere che i comuni debbano sopraccaricarle con eguale misura? A questo quesito che abbiamo già indicato fin dal principio, si potrebbe, se non erriamo, rispondere diversamente, secondochè si riferisca a casi diversi. O si tratta del riserbo da tenere nel trapassare da ordini antichi ad ordini nuovi, e ci pare evidente che, oltre la ragione, che in generale consiglia di procedere per gradi nelle mutazioni dalle quali rimangono turbati e sconvolti gli usi e gl'interessi dei popoli, due ragioni occorrono in particolare per distogliere dall'applicare immediatamente un'eguale misura. Affatto nuova sarebbe in alcune provincie la tassa sulla ricchezza mobile, la quale tanto maggiore rispetto richiede quanto più si mostri timida e bambina. La tassa sulla proprietà stabile invece non solo è confermata dall'abitudine per l'origine antica e per la pratica costante, ma per la parte che si riferisce ad un tempo alquanto remoto potrebbe avere per avventura ricevuto un compenso dal prezzo dei contratti. L'ineguaglianza, quantunque temporanea, della misura offenderebbe forse i principii dello Statuto? Una ineguaglianza apparente riuscirebbe in una eguaglianza vera quando giovasse a temperare le difficoltà, a compensare le differenze, a mettere in giusta proporzione due forze fra loro diverse per indole e per vigoria. Ciò sia detto a riguardo dei più scrupolosi invocatori dello Statuto, in nome del quale invocheremo alla nostra volta che altre disuguaglianze assai meno giustificate e comportabili vengano a scomparire con riforme ben ordinate, armoniche e progressive.

O si tratta di passare dal sistema temporaneo, poc' anzi indicato, ad un sistema definitivo, noi comprendiamo che per regola generale i comuni possano e debbano sovrapporre in eguale proporzione i loro carichi alle due imposte già perequate sulla proprietà stabile e sulla proprietà mobile. Ma non comprendiamo che quella regola generale non

sia per soggiacere a qualche eccezione per quella necessità delle cose contro la quale si sfaccherebbe l'orgoglio del più risoluto ed impavido legislatore. A rimanerne convinti non occorre di andare in cerca d'ipotesi mendicate o artificiose, ma basta rammentare l'esempio di molte terre, nelle quali predominando la ricchezza dei campi, tutte le altre industrie sono povere e meschine. Nè vale il dire che con un sistema d'imposte perequate si chiederebbe proporzionalmente un tanto per cento così dal poco come dall'assai. Supponiamo pure perfetto quanto si voglia quel sistema; ma non potremo supporre una cosa contraria al corso naturale delle leggi economiche. E noi ne disconosceremmo l'indole e la potenza se fossimo anche per poco inclinati a dimenticare come le imposte direttamente rivolte alle piccole industrie abbiano in riguardo al minuto consumatore quell'effetto che i dazi chiamati di consumo hanno sui prodotti di prima necessità. Qualche eccezione potrebbe quindi essere giustificata in modo da porre alla regola una nuova conferma, se la regola veramente riposi in un principio, del quale rimanga inviolata la sostanza, anzichè in una forma che ne rinneghi lo spirito e conduca a termini opposti o diversi.

O si tratta di ridurre quelle due imposte in una sola (come avremo occasione di spiegare fra poco) ed allora non si avrà più luogo a scegliere fra due misure, ma si avrebbe soltanto a ripetere quell'avvertenza, alla quale testè abbiamo fatto cenno. Quel ridurre le due imposte in una sola avrebbe troppo del problematico e fors'anche dello strano se qualche raggio di luce, per quanto sia languido e fugitivo, non rischiarasse il nostro concetto. Una sola norma debbono avere le due imposte sulla proprietà stabile e sulla mobile, vale a dire un tanto per cento in ragione della rendita rispettiva. Per non complicare il problema prescindiamo dalla distinzione fra i capitali fissi e circolanti, temporanei e vitalizi, permanenti e perpetui. Da questa distinzione non si dovrà prescindere nel computo dei profitti e nel ragguaglio delle quote, affinchè coi profitti non vada confuso il rimborso o rinnovamento dei capitali; ma in ogni modo

si avrebbe sempre per sola ed unica norma il concetto della rendita, quand'anche fosse desunta con diverso studio e criterio.

Mentre abbiamo da perequare le antiche imposte prediali, abbiamo ancora da introdurre una nuova imposta sulla ricchezza mobile. Si vorrà forse obbiettare che la perequazione delle prime si è operata dal tempo, perchè i compratori le avrebbero detratte dal prezzo dell'acquisto? L'obiezione proverebbe più del bisogno facendo credere che i presenti possessori vadano scolti da ogni aggravo, e godano per ciò di una privilegiata immunità, la quale sarebbe contraria alla giustizia, quando fosse confermata dalla esperienza. Proverebbe poi meno del bisogno non tenendo conto dei carichi più recenti, ai quali non sarebbe stato recato alcun ristoro e compenso. Proverebbe ancora meno del bisogno perchè le primitive sproporzioni, se fossero state corrette coll'opera del tempo in riguardo alle tasse dovute allo Stato, renderebbero sproporzionati i carichi sovrapposti dai comuni prendendo per norma quella medesima sproporzione.

Ora mettiamo che per imposte adeguate dal tempo si avessero quelle di un titolo antico ed uniforme nelle diverse provincie, e mettiamo che a qualunque ulteriore perequazione fosse provveduto col sistema generale di una tassa sulle rendite. Quel sistema comprenderebbe tanto la proprietà stabile quanto la ricchezza mobile. Molte dispute potrebbero cessare e molte difficoltà diminuire. Il governo, mentre continuerebbe a ritrarre una somma già determinata per la prima, ritrarrebbe dall'una e dall'altra quelle somme successive, le quali procedessero dal ragguaglio delle rendite corrispondenti. La qualità del nostro soggetto non ci consente di andare più innanzi nella esposizione di un sistema, il quale dall'ordine delle cose municipali si trasporterebbe nell'ordine generale delle pubbliche finanze.

Altri quesiti abbiamo fatto per mettere in chiaro se convenga: 1° che la legge ponga un limite massimo alle imposte municipali; 2° che per oltrepassare quel limite se ne dimostri la convenienza e la necessità ai delegati della

legge o del governo; 3° che invece dell'approvazione governativa si richieda l'approvazione almeno tacita dei contribuenti, i quali in caso diverso avrebbero facoltà di ricorso; 4° che il voto dei consigli riesca definitivo, escludendosi qualunque ingerenza di governo e qualunque richiamo degli interessati.

Una legge non può essere rispettata se non è applicabile, e non può essere applicabile se non corrisponde alla condizione dei tempi e delle cose; se presume di ridurre ad una rigorosa uniformità ciò che per indole e per natura è vario e mutabile; se invece di porre i principii, perchè nell'atto pratico se ne deducano le necessarie conseguenze, pone le conseguenze ed offende i principii. Molte leggi abbiamo veduto che per mettere un confine alle sovrimposte municipali ne ordinarono una proporzione determinata ed immutabile colle cifre delle imposte governative. Quelle leggi furono impotenti e deluse, quantunque si applicassero in condizioni ordinarie, con un ordine d'interessi prestabilito e confermato dal tempo, dagli usi e dai costumi. Meno impotente e delusa non sarebbe una nuova legge, la quale in circostanze straordinarie e nell'intervallo che separa gli ordini antichi dagli ordini nuovi, si argomentasse di prescrivere fra le imposte del governo e le sovrimposte dei comuni un rapporto assoluto, costante e inalterabile.

Ma una legge organica dei municipii, la quale come legge vuole essere rispettata, e come legge organica non vuole essere esposta a troppo frequenti mutazioni, non è da confondere, a cagione di esempio, colle leggi del bilancio dello Stato, le quali ogni anno si rinnovano e possono per ciò prendere norma dai bisogni e dai fatti verificati, ed impedire, ove occorra, inconvenienti ed abusi. Le assemblee legislative non possono rinunziare al dovere di tutelare gl'interessi generali, e di provvedere in modo che non rimangano isterilite le sorgenti della pubblica ricchezza con danno dello Stato e con offesa dei cittadini. Quanto meno disconosciuta sia l'importanza di quel supremo ufficio moderatore, tanto più si terrà lontana l'occasione di esercitarlo. E siccome l'esercizio di esso non sarebbe possibile se non fosse preceduto e accompagnato da quei ragguagli com-

parativi, i quali risulterebbero da un sistema ben ordinato di statistica amministrativa, così si avrebbe aperto un campo allo studio ed al progresso della pubblica amministrazione.

Il limite alle sovrimposte dei comuni, può essere determinato dal rapporto che abbiano o colle imposte governative, o colle precedenti sovrimposte degli stessi comuni. Giova supporre che all' eccedere in qualunque caso un limite legale non si faccia divieto in modo assoluto, onde si cadrebbe nell' esagerazione e da questa nell' impotenza o nell' assurdo, ma bensì in modo relativo ad una sanzione che fosse specialmente richiesta. Resterebbe quindi a sapere se questa sanzione debba procedere dall' autorità delegata alla vigilanza dei comuni, dopo ricorso o senza ricorso dei contribuenti. O la legge pone un limite determinato, ed è manifesto che nemmeno pel tacito ed espresso consenso dei contribuenti sarebbe concesso di oltrepassarlo. O la legge non pone un limite determinato, ma dischiude la via ai ricorsi, qualora le sovrimposte vengano aggravate, e non v' ha dubbio che la competenza dell' autorità delegata si restringerebbe a giudicare sulla istanza dei ricorrenti.

Vi ha un altro sistema, dal quale ogni ingerenza del governo o di altre autorità delegate dalla legge rimarrebbe esclusa non aprendosi adito alcuno nemmeno alle querele degli interessati. I consigli deliberanti dei municipii (si verrebbe con ciò a dire) sono eletti dagli interessati con pienezza di facoltà e con mandato non disputabile. I rappresentanti cesserebbero di rappresentare davvero i loro rappresentati, se questi ne potessero impugnare i voti e le risoluzioni. La fiducia riposta pel principio rappresentativo negli elettori si trasfonde negli eletti, ai quali per ciò viene rimesso l' esercizio di quella tutela, (come volgarmente si chiama) a cui non potrebbero supplire nè la vigilanza di ufficiali governativi, nè lo zelo più o meno parziale di parecchi interessati. Noi non possiamo del tutto attenerci a questa sentenza, quantunque siamo, ed anzi perchè siamo fra coloro, i quali pensano che i veri tutori dei comuni, entro la cerchia degli interessi municipali, debbano essere gli elettori ed i contribuenti, vale a dire, gl' interessati. Non dimenticando la

distinzione fra gl'interessi generali ed i locali, riponiamo fra i primi il buon ordinamento e l'equa distribuzione delle pubbliche imposte. Per tale rispetto l'indifferenza della legge, invece di estendere l'esercizio della libertà, minaccerebbe di restringere l'uso e il diritto delle più necessarie e legittime guarentigie.

Il principio di libera rappresentanza si convertirebbe in abuso di signoria più o meno dispotica, qualora si credesse di recarlo in atto coll'unità di un voto inappellabile. Ciò che si temerebbe nelle maggiori assemblee politiche e legislative non riuscirebbe innocuo nelle deliberazioni dei consessi minori. Per le une si hanno le guarentigie delle due Camere, dei solenni dibattiti, dell'appello agli elettori, del veto sovrano e della pubblica stampa. Per gli altri si ha il pericolo dei più facili intrighi, dei più angusti e precipitati consigli, delle gare più appassionate, dello zelo meno imparziale, dei confronti meno comprensivi e delle sorprese più frequenti e meno prevedute. Acconsentiamo di buon grado che questo pericolo sia esagerato, e che si cada nel vieto, ma pur sempre rinnovellato sofisma, di argomentare dall'abuso all'uso, dal particolare al generale, dal contingente all'assoluto, dal temibile al probabile, dal probabile al certo, dal transitorio al perpetuo. Acconsentiamo di buon grado che l'esagerazione non abbia scusa o pretesto per giustificare certe cautele, le quali abbiano l'impronta della diffidenza, del rigore e del sospetto. Ma ricordiamo ad un tempo che il valore delle istituzioni è in gran parte riposto nella opportunità e nella efficacia delle guarentigie ordinate ad ottenere il bene desiderabile e ad impedire il male possibile. Un sistema liberale si diparte dal suo contrario appunto perchè offre a tutti gl'interessi e a tutti i diritti quelle guarentigie, delle quali indarno si andrebbe in traccia nell'opposto sistema. Ogni guarentigia è un freno od un rimedio contro le intemperanze, gli errori e gli arbitrii; è una difesa dei pochi che si credono vinti o minacciati dai molti, e dei molti che hanno occasione di mettere in aperto pel compiuto trionfo della verità, la convenienza, la giustizia e la rettitudine del loro operato.

Questa materia sarebbe trattata più opportunamente e con maggiore ampiezza laddove si prendesse a ragionare di proposito dei ricorsi amministrativi, i quali si collegano col sistema delle Deputazioni provinciali, dei Consigli di prefettura e dei Consigli di Stato. Allora sarebbe da prendere in esame la quistione dei richiami che, anche fuori dell'ordine esecutivo, si fanno al capo del potere esecutivo. La distinzione dei poteri è una delle più nobili conquiste, delle quali si onori la età moderna; ma senza peccare di soverchia arroganza non sarebbe dato di presumere che quella distinzione perfettamente corrisponda ai suoi veri e naturali principii.

§ 13. — Dazi di consumo.

Nel breve cammino che abbiamo percorso si è toccato delle imposte o sovrimposte municipali nei loro rapporti colle contribuzioni dirette dello Stato. Ora sarebbe da toccare alquanto delle imposte che indirette si chiamano, perchè, secondo l'opinione più comune, verrebbero anticipate dal contribuente e rimborsate dal consumatore; il quale alla fine riuscirebbe il contribuente unico e vero. L'effetto non corrisponde sempre all'aspettativa, e quella distinzione fra le tasse dirette e indirette non può avere una esattezza la quale sia conforme all'ordine delle cose ed ai principii della scienza. Comunque sia noi richiameremo alla memoria una semplice verità, cioè che le imposte, sieno dirette o indirette, si confondono naturalmente colle spese di produzione, le quali ne vengono per ciò accresciute in corrispettivo di quei servigi sociali onde le forze produttive rimangono avvantaggiate.

Da questa verità, che le imposte si convertano in aumento delle spese di produzione, un'altra ne deriva; ed è che, in generale, le spese di produzione tenderebbero a confondersi col prezzo delle cose, se non fossero trattenute, impedito o trasformate dalla legge dell'offerta e della richiesta, e dal saggio della rendita, dei profitti e dei salari.

La legge regolatrice della rendita, dei profitti e dei salari, regolando il valore ed il prezzo delle cose, regolerebbe ad un tempo la distribuzione delle imposte fra le classi diverse dei produttori e dei consumatori. Non vogliamo dire con ciò che il legislatore rimanga sciolto da ogni sollecitudine, quasi che il corso naturale delle vicende economiche fosse per rendere vana la sua previdenza o per emendare i suoi errori. Non è un fato cieco ed inesorabile che governi quei fenomeni, tanto volgari nell'apparenza e tanto meravigliosi nei loro principii, nel loro svolgimento e nei loro effetti, onde il progresso economico e morale, civile e politico della umana famiglia s'informa ad un disegno armonico e provvidenziale mentre procede in virtù di un tacito accordo e di un libero esercizio nell'opera degl'ingegni e dei voleri.

Non ci lasciamo sedurre dalle attrattive dell'argomento, ed atteniamoci al proposto tema, non dissimulando come alcune generali considerazioni sarebbero per conferire alla maggiore intelligenza di esso. Due considerazioni generali, che nel caso nostro ci sembrano di maggiore importanza, sono queste: 1° che una imposta ricade tanto più facilmente sul prezzo delle cose quanto minori ne sono i profitti o maggiori l'uso ed il consumo; 2° che una imposta ricade tanto meno facilmente sul prezzo delle cose, quanto più ampia è la cerchia della concorrenza possibile, reale ed operativa.

Cominciando dalla seconda considerazione supponiamo che una imposta nuova si aggiunga alle antiche imposte prediali. Crederemo noi che quella nuova imposta ricada necessariamente sul prezzo del prodotto anzichè sulla rendita dei terreni? Il prezzo dei prodotti dipende dall'abbondanza dei raccolti e dalla quantità dell'offerta nel mercato universale, avuto riguardo all'ordinario bisogno ed alla richiesta corrispondente. Se la concorrenza universale non è inceppata, il carico della imposta ricade sulla rendita del proprietario, anzichè sul prezzo pagato dal pubblico. Al contrario, l'imposta degli edifizii e delle case tende a ricadere sull'affitto, perchè gli edifizii e le case non si trasportano da un luogo ad un altro per ragguagliare l'offerta colla

richiesta. Cesserebbe però di ricadere sull'affitto qualora fosse stremata la popolazione. Fuori di questo caso l'imposta sui fabbricati e sui valori locativi ha molta somiglianza coi dazi di consumo, riuscendo però sempre diversamente ripartita secondo la diversità dei luoghi più o meno popolati, e dei centri più o meno attivi di lavoro e di traffico.

La prima considerazione conduce essa pure a riscontrare un risulamento non dissimile da quello che procede dai dazi di consumo e da altre imposte che si chiamano indirette (non solo pel nome e per la forma, ma anche per l'indole, per la sostanza) sul pagamento anticipato dal produttore e rimborsato dal consumatore. La tenuità dei profitti, che è propria delle piccole industrie, e dei piccoli commerci, fa sì che una tassa diretta o indiretta, qualunque sia, non possa andare a carico dei profitti senza ridurli allo stremo; onde la fatica rimarrebbe priva di compenso, se altri si acconciasse ad una condizione che sarebbe strana ed assurda, quando fosse possibile. E siccome le piccole industrie e i piccoli commerci si rivolgono ordinariamente alla soddisfazione di bisogni immediati e locali, così farebbero ricadere anche per questo sul prezzo delle cose le imposte anticipate dagli imprenditori di quelle industrie e di quei commerci.

La distinzione di tasse dirette e indirette non muta i termini del problema. Di ciò non si tiene conto abbastanza nella teoria e nella pratica, condannandosi certi dazi di consumo, perchè porterebbero un aggravio sproporzionato al minuto consumatore, quasi che la sostituzione di altre tasse non potesse condurre alle medesime conseguenze. Un venditore di prodotti richiesti dalla necessità o dall'uso comune, essendo gravato (a cagione di esempio) dalla tassa delle patenti, succeduta a un dazio di consumo, sarà forse meno disposto a ricercare e ad ottenere sul prezzo il rimborso equivalente? Le critiche fatte per questa parte ai dazi di consumo si applicherebbero con eguale ragione ad altre tasse, avuto riguardo ai rapporti del produttore col consumatore, ai rapporti della qualità dei prodotti colla legge della concorrenza nell'offerta e nella richiesta.

La scienza economica riprova le tasse indirette perchè non corrispondono al principio di una proporzionata contribuzione, perchè sono di eccitamento alla frode ed al contrabbando, e perchè richiedono una vigilanza quanto dispendiosa altrettanto delusa con danno pubblico e privato. Ma la scienza o l'arte della finanza si argomenta di giustificarle, non solo per la legge suprema della necessità, ma anche per rispetto ad alcuni principii proclamati dalla pubblica economia, vale a dire, per rispetto alla facilità della distribuzione e della riscossione delle imposte medesime a carico di quella moltitudine pressochè innumerevole di contribuenti, la quale senza grave disagio non potrebbe essere chiamata a soddisfarle in modo diretto ed aperto. Le necessità del fisco lascerebbero un più libero campo al disputare qualora fra due sistemi proposti alla scelta uno promettesse immediatamente un prodotto eguale o maggiore con inconvenienti ed imbarazzi minori. Ma il fisco incalzato dalle più gravi necessità se accoglie di buon grado un sistema di tasse dirette, il quale si renda sempre più fecondo col progresso della pubblica ricchezza, si stringe ancora e si terrà stretto per lungo tempo a quel sistema di tasse indirette, il quale colle dogane ben ordinate, colle solite privative e con certi dazi di consumo gli dischiuda una larga, sicura e crescente vena.

La quistione dei dazi di consumo si collega col soggetto delle tasse municipali, e noi vi spenderemo intorno alcune parole coordinando, per quanto ci sia possibile, la ragione dei principii con quella dei fatti. La condizione dei fatti è, che in Italia cinque mila ed ottocento comuni hanno dazi di consumo, e duemila e quattro cento non ne hanno punto; che in alcune provincie il dazio di consumo appartiene esclusivamente ai comuni, ed in altre appartiene allo Stato, il quale concede ad essi o una parte del prodotto o il diritto di sovrapporre una cifra addizionale; e che altre tasse di consumo si ebbero fino al 1839 a favore dello Stato, le quali una sorte diversa incontrarono nelle diverse provincie.

Distinguendosi le tasse di consumo in generale dal dazio di consumo in particolare, si ricorderà che un esempio delle

prime dura tuttora nel Piemonte col titolo di canone gabellario che rende L. 5,692,137; e di tassa sulle bevande che rende L. 623,452. Quel canone s'impone ai comuni per la legge del 2 gennaio 1853 in sostituzione di una tassa sulle carni, sulle pelli e sulle bevande. La ripartizione in quote determinate e ferme ne avviene per indizi indeterminati, mutabili e incerti; ed il carico, che riesce fubri di ogni proporzione col consumo, non ricade nemmeno per la massima parte sugli oggetti di consumo e sui dazi relativi, convertendosi in nuovo sopracarico alle imposte dirette. All'offesa dell'eguaglianza, della giustizia e della buona economia si aggiunge l'offesa dell'indipendenza dei municipi ridotti con quella specie di canone alla condizione di tributarii e di vassalli dello Stato. E lo Stato, che da un altro sistema, ed anzi da un vero sistema di tassa di consumo, avrebbe raccolto quei progressivi vantaggi, i quali provengono dall'incremento della pubblica ricchezza, si è trovato nella necessità di acconsentire più volte alla diminuzione di quel canone, che non è, propriamente parlando, una tassa di consumo, quantunque ne abbia tutti i maggiori difetti senza che ne offra il più piccolo compenso.

Una imposta sulle bevande si ha nella provincia di Parma (L. 53,518), ed in quelle delle Marche (L. 461,340); una imposta sulle nevi si ha in Napoli e ne' suoi contorni (L. 343,000). Le tasse che rimangono in vigore per titoli di consumo, qualunque ne sia l'effetto e la sostanza, ma distinte da quella che si chiama dazio di consumo, ascendono a L. 7,183,456.

Una imposta sul macinato si aveva nell'Umbria e nelle Marche (L. 2,859,340), che il governo del Papa, fino dai primordi della sua ristaurazione, contrapponeva al dazio di consumo conservato nella Romagna, dichiarando nel tempo medesimo di *procedere ad una generale ed uniforme amministrazione di tutto lo Stato, mentre un governo tanto più può riguardarsi come perfetto, quanto più si avvicina a quel sistema di unità stabilito da Dio, tanto nell'ordine della natura, quanto nel sublime edificio della religione.* Belle e stupende parole, se invece di riferirsi alla supposta unifor-

mità di un sistema costituito da elementi discordi e confusi si applicassero all'unità di una nazione risorta, rivendicando i diritti consacrati dall'ordine della natura e della provvidenza. I dazi di consumo e la tassa del macinato non ci permettono di levarci a così alta sfera.

La tassa della macinazione si rese più odiosa dei dazi di consumo, non già per cagione del principio a cui s'informa, ma bensì per i modi coi quali veniva applicata. In quanto al principio è manifesto che essa non veniva meno al rispetto della eguaglianza fra le popolazioni della città e quelle delle campagne, fra i pubblici rivenditori ed i privati cittadini. Per mettere riparo alla ineguaglianza dei dazi di consumo e renderne più copiosi i prodotti, il finanziere dell'italico regno s'indusse nel 1809 ad imporre la tassa della macina con tali e tante vessazioni da provocare una resistenza colle armi in pugno. Certe novità, quand'anche non eccedano nelle cautele e non riescano soverchiatrici, arrecano sempre qualche molestia, specialmente laddove avvenga di contrastare cogli interessi, colle abitudini ed anche coi pregiudizi del popolo numeroso e minuto. Sappiamo che nella Prussia, in virtù di una legge del 1851, il governo impone ad ottantatré città una tassa sul macinato ed una tassa di macello, rimettendone un terzo alle amministrazioni municipali; ma sappiamo ancora che quella legge si collegava con antiche tradizioni e costumanze, le quali, per quanto ne sembra, rimontano fino ai tempi di Federico.

La tassa del macinato era pure in vigore nella Sicilia (L. 15,585,9291. 08), e non è da meravigliare se la natura del rivolgimento colà avvenuto non lasciò campo alla scelta fra il riformare, l'innovare o l'abolire. Si preferì quest'ultima parte, lasciandosi la prima e la seconda delle altre due alle cure di un governo ordinato e tranquillo. Se le commosse moltitudini, deponendo la memoria delle patite angherie (rese anche più insopportabili dall'odio di una condannata tirannide) fossero in grado di scegliere fra la riforma di una tassa antica e la introduzione di una tassa nuova, non è da credere che potessero a lungo rimanere incerte o sospese nell'appigliarsi all'una anziché all'altra.

Sarebbe certamente più comodo non averne alcuna, se queste comodo non toccasse gli estremi limiti dell'assurdo; e non confinasse colla spogliazione o colla barbarie. Non è vero che qualunque imposta diventi buona col tempo e coll'abitudine; ma è vero che il tempo ne coordina i rapporti fra i produttori ed i consumatori, e che l'abitudine ne vince le difficoltà, ne tempera gl'inconvenienti o ne rende meno avvertito il peso e l'effetto. Il bene non è senza mescolanza di male qualora dall'abitudine nasca l'incuria. Un'imposta nuova, quantunque in apparenza migliore, perderebbe almeno per un corso di anni più o meno lungo il suo intimo pregio, se non tenesse conto dei rapporti confermati dal tempo, i quali fra i produttori ed i consumatori avevano già posto un certo equilibrio da non doversi esporre a troppo rapide, improvvise e profonde perturbazioni, se da una necessità evidente e suprema non fossero giustificate.

Si è accennato ad una tassa che nello Stato papale venne imposta ai comuni per l'uva. Noi ripeteremo alcune parole colle quali avemmo già occasione di notare, come si procedesse disperatamente nel fatto di aggravii straordinari. « Fino dal 1831 alle sei rate della tassa prediale ne fu aggiunta una settima per scudi 381,217. 79, oltre una tassa sui comuni per scudi 1,020,480. 03.¹ La tassa sulle professioni, sulle arti e sul commercio cominciò per alcune provincie nel 1836, ma la popolazione oppose in generale una resistenza contro la quale blandizie e minaccie riescirono vane. Si accrebbero per tre o quattro volte i dazi d'introduzione, di estrazione e di consumo.... Il vino pagava il 122 per cento; ma allegandosi la scarsità del raccolto s'imponeva ai comuni la tassa di 350 mila scudi all'anno quasi per punirli della malattia dell'uva. Si manteneva in vigore il dazio di consumo nelle Romagne; e si aggiungeva un nuovo dazio d'introduzione e un nuovo dazio di consumo. Alle quattro provincie delle Romagne si fecero pagare in un decennio scudi 3,987,005. 43 per titoli straordinari e per l'alloggiamento delle truppe austriache. Sarebbe pure da notare che il governo pontificio, mentre non volle restituire il pre-

¹ Lo scudo romano corrisponde a L. 5. 32.

stato obbligatorio della repubblica, tenne per sé più di sessanta mila scudi trovati disponibili. »¹ I governi temporanei succeduti alla curia romana pensarono che i comuni non meritassero una pena per l'insufficienza del prodotto dell'uva, e quindi abolirono la tassa relativa; la quale avrebbe forse dato L. 850,000

Dal comune di Napoli il cessato governo ritraeva un dazio sulle farine, sulle paste e sui cereali (L. 4,450,000). Noi confessiamo sinceramente di non essere partigiani molto devoti e calorosi dei dazi di consumo, senz'altro che siamo perciò meno rassegnati a seguire il precetto di onorarli per necessità. Confessiamo, che al sistema dei dazi municipali ci piacerebbe di vedere almeno col tempo sostituito un sistema di tasse dirette, non solo per quelle ragioni economiche, le quali specialmente ripugnano da qualunque involuppo di dogane interne, ma anche per quei principii che professiamo intorno alla più sincera e compiuta rappresentanza dei municipi, ed alla libera tutela esercitata dagli elettori, dai contribuenti e dagli interessati. Confessiamo che se non è lecito di trascorrere col volo della immaginazione nei campi delle utopie, non sarebbe provvido consiglio di precludere la via alle speranze dell'avvenire. Queste ed altre cose confessiamo senza difficoltà; ma confessiamo ancora, che mentre un sistema di dazi municipali si riconosce giustificato dalla necessità, non sappiamo comprendere perchè dalla stessa necessità non sembri ad alcuni giustificato, anche ridotto alla maggiore temperanza possibile, un dazio sulle farine.

Desideriamo che il nostro dubbio non venga frainteso. Se un dazio può essere abolito si abolisca risolutamente non solo per le farine, ma anche per altri oggetti e prodotti che servano all'uso del comune sostentamento. In tal caso ognuno dovrà rallegrarsene in nome della buona economia, della giustizia e della umanità. Ma se l'abolizione del dazio per un oggetto o prodotto inducesse ad aggravare il dazio di altri oggetti o prodotti, non meno richiesti dai bisogni molteplici delle più numerose famiglie; se l'abolizione di alcune tasse

¹ *Il Governo Pontificio e le Romagne.* — Bologna 1859.

indirette a carico dei consumatori inducesse a rifarsene con una tassa diretta sui minori rivenditori, quale ne sarebbe la conseguenza? Il carico della tassa nuova o maggiore ricadrebbe pur sempre sul prezzo delle merci, ma non sempre sul prezzo di quella che ne fosse specialmente gravata. Non vi hanno tanti rivenditori quante sono le merci da rivendere, ma un solo rivenditore ne raccoglie parecchie regolandone il prezzo in modo da ritrarne il rimborso delle spese col relativo compenso e profitto. Se ha interesse che non venga meno quel rimborso, quel compenso e quel profitto, ha pure interesse che non venga meno il consumo, e che l'aggravio imposto sopra alcune merci venga equabilmente ripartito sul prezzo delle altre.

Non diremo che dall'abolizione o dalla mancanza di alcuni dazi, non essendo sempre seguita ed accompagnata da una corrispondente diminuzione nei prezzi, si possa dedurre un argomento contrario a quell'abolizione o a quella mancanza. L'argomento avrebbe del sofistico, sapendosi troppo bene che le vicende dei prezzi procedono da cause svariate ora principali ed ora accessorie, le quali ora s'intrecciano ed ora si combattono, senz'altro sia sempre possibile di sottoporle ad un'analisi esatta e compiuta. Diremo piuttosto, che nei dazi municipali si dovrebbe tener conto in modo particolare dei due elementi del prezzo e dei salarii. I quali due elementi hanno pel loro grado e pel loro rapporti un'importanza relativa ai centri diversi dove si svolge il lavoro e si compie il consumo delle classi meno agiate. Ed ecco perchè alcuni dazi, dovendosi attecchire alla condizione dei luoghi, dei prezzi e dei salarii, sarebbero chiamati municipali anzichè governativi.

Poniamo il caso di un lavoro poco richiesto e peggio retribuito, ed avremo per certo che un'imposta anche lievissima ricadrà a danno del salario. Poniamo invece che la prosperità dell'industria e del traffico accresca la richiesta e la retribuzione del lavoro, e non dubiteremo di affermare che un dazio, anche meno lieve, se avrà per effetto di alzare il prezzo delle cose, avrà ancora per effetto di alzare il saggio dei salarii, talchè l'aggravio della imposta ricadrebbe final-

mente sui profitti e sui guadagni dei produttori. Se queste verità tanto elementari non sono ricordate fuori di proposito, sarà lecito di contraddire al disegno di coloro, i quali per vaghezza di simmetria ci venissero a proporre una tariffa per qualsivoglia dazio di consumo con una cifra prestabilita, invariabile ed uniforme.

Nella parte attiva della eredità trasmessa al nuovo regno d'Italia si è venuto sottraendo dalla tassa di consumo la somma di L. 22,845,261. 98 alla quale si aggiunsero altre L. 4,382,345 per la cessione dei dazi ai comuni di Toscana ed anche in parte a quelli di Parma e Piacenza. Il dazio ceduto ai sei comuni di Toscana, nei quali sol era in vigore, vale a dire in Firenze, Pisa, Siena, Lucca, Pistoia e Livorno, rendeva L. 3,800,000, essendosi già abolita sino dal 1848 una tassa di macellazione per L. 781,790. Quella cessione non avvenne senza qualche corrispettivo, poichè il governo metteva a carico municipale, oltre la dote del teatro della Pergola (L. 16,200), alcuni assegnamenti per istituti di beneficenza (L. 1,456,906). Ma nello stesso tempo altri ne aggiungeva per supplire alla insufficienza della tassa dei forestieri (L. 9,664. 28), ed altri ne lasciava a carico del decimo di guerra sulla dogana per L. 452,676, del giuoco del lotto per L. 100,457. 94, e della tassa del faro di Livorno per L. 26,326. 10. Il dazio ceduto ai comuni di Parma e Piacenza (L. 582,345 detratte le spese di L. 52,635), continuò a comparire fra le rendite e fra le spese dello Stato, il quale ne faceva e ne fa tuttavia la riscossione ed il rimborso.

Il Piemonte, che ha più di duemila comuni, ne annovera appena ducentotrenta col dazio di consumo. Nella Toscana fra ducentoquarantacinque comuni vedemmo come quel dazio sia applicato soltanto alle sei città principali. Nell'Umbria e nelle Marche fra quattrocentosessanta comuni, poco più di ottanta sono privi di tale provento. Nelle provincie di Lombardia, dell'Emilia e del Mezzogiorno il dazio di consumo si applica con regole generali, ma con differenze profonde fra il sistema dell'antico regno italico ed il sistema dell'antico reame di Napoli. La prima differenza è che nelle provincie meridionali il dazio di consumo è percepito a loro

esclusivo profitto dai comuni, e che nella Lombardia e nelle Romagne il dazio è riscosso dallo Stato con qualche sovrimposta o compartecipazione dei comuni. Le altre differenze risulteranno dai pochi cenni che siamo per fare.

Ecco ciò che dalle leggi napoletane venne ordinato: « I dazi comunali si possono imporre sui soli generi di consumo di ogni specie che s'immettono o per consumarsi o per vendersi nel comune, esclusi quelli che s'immettono per semplice deposito o passaggio. È esclusa e vietata indistintamente ogni esenzione dei dazi comunali. Ogni imposta o variazione dei dazi comunali colla corrispondente tariffa deve essere preceduta da sovrana autorizzazione provocata dal ministro dell'interno sulla dichiarazione decurionale e l'avviso del consiglio d'intendenza. La tariffa del dazio comunale sulla molitura non potrà oltrepassare un carlino al tomolo. Nella imposizione dei dazi di consumo saranno sempre preferiti quei generi, che servono al lusso ed al maggior comodo, agli altri dei quali si fa uso nei bisogni più comuni ed ordinari della vita. Il modo di percezione dei dazi di consumo è regolato dall'intendente sull'avviso del decurionato e del sottintendente. Laddove la percezione dei dazi di consumo non possa assolutamente farsi per appalto o in amministrazione, potrà farsi col mezzo della transazione per individuo o per capo di famiglia. La transazione in tal caso dovrà essere stabilita con un ruolo proposto dal decurionato, discusso dal sottintendente ed approvato dall'intendente dopo che avrà ottenuto l'approvazione del ministro dell'interno a cui ne farà rapporto motivato. I ruoli saranno divisi in più classi, nelle quali ciascun contribuente sarà annotato e tassato in ragione del suo comodo o del consumo presuntivo dei generi soggetti al dazio che si fa nella sua famiglia. Saranno esclusi dalla transazione gl'indigenti ed i minori di cinque anni. *La classe degli indigenti non può essere maggiore del quinto della popolazione avuto riguardo alle particolari circostanze di ciascun comune.* »

Queste disposizioni, mentre si guardano da una uniformità troppo ripugnante alla natura delle cose per la scelta degli oggetti, pel grado delle tariffe e per la convenienza

dei metodi, inclinano talvolta a convertire il dazio di consumo in una tassa diretta sopra una parte della rendita presunta; non chiudono sempre la via all'abuso ed all'arbitrio, ed impongono un limite determinato alle esenzioni, le quali procedono da circostanze indeterminate. Lasciando stare qualunque commento, ricorderemo come la legge municipale dell'antico reame concedesse ai comuni la facoltà di supplire alla insufficienza delle entrate del loro patrimonio, non solo con diversi proventi, coi dazi di consumo e colle sovrimposte, ma anche con privilegiate volontarie e temporanee, le quali in un modo assai meno comportabile degli stessi dazi di consumo, riuscendo ad aggravare il prezzo degli oggetti, colla vietata concorrenza e col rimborso delle spese, riescono pure ad aggravare doppiamente la condizione dei consumatori.

Col sistema del regno italico il dazio delle città chiuse, prendendo nome di *murato*; si differenziava da quello dei luoghi aperti, il quale si chiamò *forese*. Il primo era applicato con diverse tariffe nei diversi comuni, i quali avevano facoltà di sovrapporre un dazio addizionale coll'approvazione dei ministri dell'interno e delle finanze, e ne ricevevano dallo Stato le somme corrispondenti senza rimborso di spese. Nei comuni aperti il dazio era rivolto al consumo della farina e del pane, delle carni di maiale e da macello, dei vini e dei liquori. La finanza si riservava di procedere tanto a convenzioni coi comuni o coi venditori, secondo la cifra della tariffa e l'importanza del consumo, quanto a pubblici incanti più o meno complessivi. Il fisco pel proprio interesse cercò di preferire alle convenzioni ed ai pagamenti diretti gli appalti generali e speciali, e riuscì nell'intento colla più severa disciplina per coloro che avessero voluto sottrarsi alla prova di essere tassati di seconda ed anche di terza e di quarta mano. Il Pecchio nel suo *Saggio storico dell'amministrazione finanziaria* di quel regno, dopo avere narrato come già nel 1811 tutti i rivenditori si fossero riscattati colla finanza, a patti vantaggiosi per la medesima, credette di poter concludere che quella specie di vessazione fu piuttosto una minaccia che un fatto, piuttosto un'astuzia che

un'oppressione. La quale sentenza non lascerebbe nulla a ridire se quel riscatto non avesse avuto un prezzo pel nuovo e maggiore aggravio del pubblico consumo.

Il dazio interno colpisce direttamente gli oggetti con una cifra prestabilita, ed è pagato o direttamente dai consumatori nell'atto dell'introduzione, o indirettamente nell'atto della rivendita. Vi può essere pericolo di frode, ma non v'è caso di privilegio, d'incertezza e di arbitrio. Il dazio esterno invece ordinariamente non tocca quelle classi le quali non vivono al minuto, ed ha nelle tariffe una cifra ideale a cui per le vicende degli incanti e degli appalti successivi non corrisponde la realtà del fatto. Di più il dazio interno è stabilito nelle città dove concorre per molti e necessari rapporti anche la popolazione esterna, ed i prodotti di esso vengono anche per ciò moltiplicati ed accresciuti.

Il dazio interno riesce quindi molto più produttivo dell'esterno per l'interesse della finanza, e meglio ripartito riesce l'uno dell'altro per l'interesse degli abitanti. Col primo i comuni hanno un provento addizionale di qualche valore; col secondo ricevono appena una quota che basti a ristoro dei più poveri contribuenti. Le finanze del regno italico ebbero nel 1811 il prodotto assai notevole di L. 22,073,827 dopo detratte le spese di amministrazione e le competenze dei comuni; ma quel prodotto derivò per L. 15,109,297 dal dazio interno, e per L. 6,963,530 dall'esterno. Ora le nostre finanze ritraggono nelle provincie della Lombardia e dell'Emilia colla spesa di L. 1,598,675. 92 un prodotto di L. 11,677,830, cioè di L. 8,218,830 pel dazio urbano e di L. 3,456,000 pel dazio forese.¹

Il dazio percepito dai comuni con una enorme disuguaglianza fra le diverse provincie accagionata dalla diversità dei rapporti col bilancio dello Stato riesce di trentadue milioni. La sola città di Parigi ne ritrae più di quaranta. Quei trentadue milioni si ripartiscono per sette ottavi a profitto dei

¹ La somma di L. 635,000 riscossa dal governo pei comuni di Parma e Piacenza è compresa tanto nella parte attiva per l'intero prodotto, quanto nella passiva pel prodotto restituito (L. 582,315) e pel rimborso delle spese (L. 52,654).

comuni che riscuotono per conto proprio il dazio di consumo, vale a dire nel Piemonte (L. 8,589,328. 78), nella Toscana (L. 4,133,885. 34), nell'Umbria e nelle Marche (L. 1,928,403.85), in Napoli e in Sicilia (L. 12,975,019. 43). L'altro ottavo si ripartisce fra i comuni di Lombardia (L. 1,934,339. 52) di Parma (L. 998,328. 38 comprese le L. 582,345 riscosse e restituite dal governo), di Modena (L. 142,328. 48) e di Romagna (L. 1,133,794. 30). Questi comuni rappresentano almeno un quinto della intera popolazione.

La legge municipale, dopo avere sottoposto i comuni a molte spese obbligatorie, conferisce loro la facoltà di procurarsi i mezzi per sostenerle, ponendo in primo luogo i dazi da riscuotersi per esercizio o per abbonamento sui commestibili, bevande, combustibili, materiali di costruzioni, foraggi, stame ed altri simili oggetti destinati al consumo interno: (articolo 113). Ma quella facoltà rimane delusa e la legge è posta in contraddizione col suo principio, colla giustizia e colla necessità laddove lo Stato, prelevando per se medesimo la più larga parte del dazio di consumo, rende impossibile qualunque riparo ad uno sbilancio permanente fra le spese imposte e le rendite acconsentite.

Un doppio problema si aveva quindi da sciogliere per rispetto della legge, della giustizia e della necessità in riguardo ai comuni: per rispetto alle condizioni generali delle finanze in riguardo allo Stato. Per la prima parte il problema poteva essere risoluto o con un provvedimento temporaneo, rimettendosi ai comuni in tutto od in parte il prodotto riscosso dallo Stato, o con un provvedimento definitivo, il quale si collegasse colla riforma della legge municipale e del dazio di consumo. Per la seconda parte è manifesto come il problema s'intrecciasse coll'ordinamento della pubblica amministrazione e delle pubbliche imposte. Quell'ordinamento vuole essere informato ad un concetto complessivo ed armonico, e se qualche imposta può essere ideata o introdotta prima delle altre, non sappiamo se le ragioni della economia e della politica consiglierebbero di concedere questa privilegiata priorità al dazio di consumo.

Comunque sia, sembrando più probabile che un sistema

di tasse dirette, non debba rimanere scompagnato da una imposta sul consumo a favore dello Stato, sembrava ancora che alcuni gravi quesiti meritassero una particolare attenzione ed un adeguato riscontro. Ammessa la necessità di una tassa di consumo a favore dello Stato e dei comuni, sarebbe da preferire un sistema uniforme ed anzi identico, pel quale appartenesse la parte principale allo Stato e la parte accessoria ai comuni? L'uniformità delle tariffe per la qualità degli oggetti e per la cifra del tributo sarebbe compatibile colla natura delle cose e colle circostanze dei luoghi? Convenendosi nel distinguere una tassa governativa dai dazi municipali quale sarebbe per questi l'ingerenza legittima dello Stato?

Una tassa a favore dello Stato è obbligatoria per tutti, mentre i dazi municipali dovrebbero essere facoltativi. Applicandosi la prima ad oggetti di un uso generale si applicherebbero i secondi ad oggetti che per gli usi locali meglio si confacessero. L'uniformità di una tariffa, per quanto fosse moderata, e per ciò troppo scarsa promettitrice alle finanze del governo, non corrisponderebbe ad alcun principio di proporzione, la quale in tal caso dovrebbe attecchirsi cogli elementi del consumo, dei prezzi e dei salari per non offendere l'eguaglianza in nome della supposta e vagheggiata uniformità. Una tassa sulle bevande applicata nel modo e nel tempo più opportuno, assai meglio appartenerebbe allo Stato di quello che fossero per appartenergli gli altri dazi di consumo. Le discrepanze degli usi, dei prezzi e dei salari sarebbero meglio corrette dall'equilibrio degli altri dazi e contemperate colle cifre addizionali che si ponessero dai comuni alla imposta surriferita.

L'ingerenza dello Stato nell'ordine legislativo non può essere revocata in dubbio, quantunque la legge, non entrando in molte particolarità, si rimettesse con una certa larghezza alla vigilanza delle autorità da essa delegate. L'ingerenza amministrativa potrebbe essere giustificata dal risparmio delle spese e dalla semplicità del servizio; il che si otterrebbe con una sola amministrazione o del governo o del comune; non moltiplicandosi il numero degli agenti in guisa

che il numero dei pagati minacci di soverchiare il numero dei pagatori.

Ma coll'usare i riguardi dovuti ai comuni non si vorranno mettere in non cale quelli che sono richiesti dalle imperiose necessità dello Stato, il quale non può rendere secondo in un attimo un nuovo sistema di finanza, e non meriterebbe per ciò di essere accusato d'indiscrezione se richiedesse una quota di un tanto per cento sui dazi municipali finchè la nuova imposta sulle bevande non gli porgesse un equo compenso. L'espedito buono non tanto per sè medesimo quanto per ragione del tempo, del modo e dell'intento perderebbe ogni pregio ed ogni scusa se invece di aiutare a trarre in salvo la fortuna dello Stato tenesse esposta al pericolo di naufragio quella dei comuni.

Fuori di questo caso si avrebbe un altro rimprovero molto grave da fare, se fosse vero che, prelevandosi dal governo una quota del dazio municipale, si recasse oltraggio alla giustizia. Non tutti i comuni hanno dazi di consumo, e i dazi di consumo non sono in ragione della ricchezza dei comuni o dei loro abitanti. Il governo col prelevare una quota dai dazi municipali non toccherebbe quei comuni che non ne fossero gravati, e costringerebbe indirettamente gli altri a gravare di nuovo i loro dazi e le altre imposte addizionali od a preferire queste a quelli. Ecco l'obiezione. Ma prima di tutto il rinunciare ad un ottanta perchè lo Stato non ritragga un venti, non sarebbe un facile trastullo. La ragione poi e l'esperienza dimostrano che i prodotti maggiori del dazio di consumo non si ottengono dai comuni meno prosperi e popolati. Chi poco o nulla riceve non darà che poco o nulla, e questa non è disuguaglianza, ma giustizia. Le rare eccezioni non fanno la regola; e se le varie imposte o sovrimposte cercano un equilibrio fra loro, non sarebbe certo da savio l'impedire che l'acqua scorresse alla china. Questa non è rettorica nè bella nè buona, ma non è nemmeno un vano suono che distraga l'attenzione dal concetto che abbiamo in animo di significare.

I problemi più o meno complessi che si collegano con ordini e con rapporti diversi, avuto pure riguardo alle con-

dizioni dei tempi, dei luoghi e delle circostanze, non si potrebbero mai risolvere convenientemente nelle singole loro parti prescindendosi dal tutto il resto. Dal rigore delle più severe e minute cautele all'opposto estremo dell'indifferenza e della incuria nel prevenire e nel contenere le intemperanze e gli abusi corre uno smisurato intervallo anche nell'opera legislativa. Tanto è lontano dal vero che il più ed il meno, il vario ed il multiplice entro certi limiti e con certe norme e guarentigie facciano offesa all'eguaglianza ed alla giustizia, quanto sarebbe strano nel caso nostro l'affermare che o tutti i comuni abbiano dazi di consumo e tasse speciali, o che non sia lecito ad alcuno di averne come che sia. Resterebbe però sempre da indagare con quali temperamenti il sistema dei dazi municipali e delle tasse di consumo possa e debba rispondere al sistema generale dei pubblici tributi, e per le difficoltà del presente non metterò impaccio ai progressi dell'avvenire.

§ 14. — Progetto presentato al Parlamento.

Stando in questi termini le cose, ecco comparire per primo un progetto di legge intorno alle tasse di consumo governative e municipali. L'intenzione di ristorare le finanze dello Stato e di provvedere alla sorte dei comuni era buona e lodevole. Ma le difficoltà gravi per la natura del lavoro erano accresciute dalle proposte condizioni. La strettezza del tempo non avrebbe acconsentito di procedere alla discussione di quel progetto, quand'anche i pareri fossero stati concordi sul modo di vincere o di attenuare le maggiori difficoltà. Avrebbe quindi tanto meno acconsentito di ripigliare da capo il progetto, di modificarne il sistema e le tariffe, di fare tutti i più opportuni studi e confronti e di risolvere altre quistioni assai importanti, quantunque avessero l'apparenza di accessorie o di subalterne. La seduta del Parlamento, già chiamato a deliberare intorno ad altre materie della massima urgenza, volgeva al suo termine. Se un partito era impossibile

per accettare, non parve impossibile (fra l'alternativa di una accettazione inopportuna e di un precipitato rifiuto) l'appigliarsi ad un temperamento, il quale, sciogliendo le promesse fatte ai richiamanti comuni, aprisse la via a più compiute e maturate riforme a vantaggio di essi e dello Stato.

Voi avete proposto, si diceva, una legge colla quale al principio del 1863 si applicherebbe un sistema uniforme di tasse di consumo governative e municipali. Non si arreca per tanto alcun danno alle finanze concedendosi un agio maggiore perchè riproponiate quel vostro progetto colle necessarie emende, e lo riproponiate insieme cogli altri, i quali si riferiscano all'augurato ordinamento delle pubbliche imposte. Troppo grave torto a voi si farebbe col sopporre che l'annuncio della buona novella pel ristauro delle finanze debba venire dalle tasse di consumo, rimanendo tuttora immuni da qualunque imposta le più copiose sorgenti di ricchezza. Se la buona economia e la buona politica non entrassero per nulla in questa faccenda, credete voi che qualunque principio e qualunque sentimento di equità ne possano con ferma coscienza rimanere sbandeggiati ed esclusi?

Ma se l'interesse della finanza non rimaneva offeso per ragione del tempo e del sistema, l'interesse dei comuni e il decoro del governo non permettevano che la loro legittima aspettativa rimanesse più a lungo delusa. Essi non dovevano ignorare se nel mettere mano al bilancio del 1863 fossero posti in grado di provvedere alle spese imposte dalla legge coi mezzi dalla legge acconsentiti, dichiarati e promessi, o fossero invece mantenuti nella necessità di appigliarsi a disperati rimedi. La Commissione della Camera dei Deputati, riconoscendo che un progetto di quella natura non poteva essere discusso in pochi giorni, quand'anche non avesse lasciato alcun desiderio di miglioramento, lasciava aperto il campo alle future proposte per un sistema ben ordinato di pubblici tributi, e proponeva che i comuni fossero resi certi di conseguire col principio del 1863 i loro dazi di consumo. La perdita dello Stato avrebbe avuto un compenso dalla nuova imposta sulle bevande, e prevedendosi il caso di qualche ritardo nell'applicarla, non si ripugnava dall'acconsen-

lire che a quella perdita si recasse riparo con una quota proporzionata a carico dei comuni. L'espedito non era ottimo (ed in fatto di espedienti si cerca il possibile ed il meno cattivo) ma toglieva da un sistema pessimo; non riusciva ad una eguaglianza perfetta, ma non comportava una disuguaglianza mostruosa. E qualunque fosse, appariva condizionato in modo da ridursi quasi a guarentigia di buon volere verso lo Stato, e ad una semplice riserva tanto più innocua quanto maggiore sarebbe stato l'interesse di provvedere colle nuove imposte alla necessità delle finanze.

Da ciò si rende manifesto che gli spiriti più conciliativi hanno temperato il rigore di quella pronta ed assoluta riparazione, la quale è invocata dai comuni rimasti privi del prodotto dei loro dazi. Un tale contegno non poteva certo commuovere ad un giusto rincrescimento i fautori della pubblica finanza, mentre, a prevenire perfino il timore di una perdita, si assoggettavano i comuni a retribuirne il compenso. La differenza nel giudicare di quel contegno che noi chiamiamo temperato e conciliativo, e che altri riputò forse troppo severo, procede in gran parte dalla differenza nel giudicare delle difficoltà di conciliare la intenzione del proposto progetto col doppio fine che per esso si credeva di conseguire.

Non occorre ripetere che quel doppio fine era riposto nell'interesse dello Stato e dei comuni. Per l'interesse dello Stato: « Le finanze italiane lungi dal rinunciare a queste entrate del dazio di consumo hanno bisogno di riaprirne le sorgenti dove furono chiuse, e di renderle più copiose dappertutto. Non ci deve trattenere la natura di questa speciale imposta, perchè, al pari di tutte le imposte indirette, riesce ad essere abbastanza equamente ripartita, perchè è una imposta già in uso in tutte le provincie del regno, e che ha quindi un pregio che la vince sopra ogni nuova tassa. »

Queste parole del rapporto che precede il progetto di legge, fanno entrare qualche dubbio nell'animo intorno ai principii ed ai fatti esposti in modo tanto generale ed assoluto. Se qualche imposta indiretta può compartirsi con equità nel pubblico mercato, potremo noi affermare che ciò avvenga

di qualunque imposta indiretta, e specialmente di qualunque dazio di consumo? Ed alla distribuzione più equabile del dazio di consumo condurrebbe forse meglio un sistema di tariffa uniforme per tutti i comuni dello Stato, di quello che fosse per condurvi un sistema opposto o diverso? Il progetto, attenendosi a quel primo partito, riescirebbe non solo a confondere l'uniformità colla eguaglianza e l'eguaglianza colla proporzione, ma anche ad introdurre una novità perturbatrice dei rapporti prestabiliti. Gravi difficoltà e gravi molestie, per quanto piaccia di supporre che quella imposta sia già in uso in tutte le provincie del regno, quantunque non si ignori che per oltre a duemila e quattrocento comuni è affatto disconosciuta. Perchè sei città della Toscana hanno dazi di consumo, e gli altri comuni ne sono franchi, si dirà, che quella imposta è in uso in tutte le provincie della Toscana? Si ripeterebbe dal più al meno lo stesso argomento, supponendosi ciò che non è, per dedurre ciò che sarà. Ma supposto pure che quel dazio sia in uso in tutte le provincie del regno, resterebbe a sapere se all'identità del titolo corrispondesse la qualità dell'aggravio. La conservazione del nome e il mutamento della cosa non darebbe alla novità il suggello della consuetudine, finchè le parole non bastino a cancellare fra il nuovo e l'antico qualunque divario.

La diversità dei sistemi non è punto dissimulata in altre parti del discorso. « Uno degli effetti di questo stato di cose è che non dappertutto sono gli oggetti stessi colpiti dal dazio. Laddove è il comune che lo impone, questo come regola la tariffa a seconda dei propri bisogni, così nel designare gli oggetti ed i prodotti sottoposti al dazio segue la produzione, il commercio e le circostanze locali. Ma colà dov'è lo Stato che riscuote per sé la tassa, una per tutti i comuni è la tariffa, e in tutti comprende gli oggetti ed i prodotti medesimi. » Se questa distinzione fra i due sistemi fosse esatta, dovremmo credere che il primo sistema segua la produzione, il commercio e le circostanze locali, e che il secondo abbia una sola tariffa per tutti i comuni.

Intorno al primo sistema ci sembra che quando si tratta di tasse locali sia un pregio, anzichè un difetto, il confor-

marsi alle circostanze locali della produzione, del commercio, dei prezzi e dei salari. Non sarebbe già illimitata la facoltà d'importare qualunque merce in qualunque misura, ma non sarebbe nemmeno negata la facoltà di regolare entro certi limiti la scelta di prodotti abbastanza determinati, e la proporzione del rispettivo tributo. Intorno al secondo sistema ricorderemo che la tariffa del dazio nei comuni aperti, è diversa da quella delle città chiuse da mura, e che diversifica negli uni in riguardo alle singole provincie, e diversifica nelle altre tanto per la cifra attribuita allo Stato, quanto per la cifra che i comuni delle stesse città hanno facoltà di sovrimporre alle imposte governative. Una in tutti i comuni non è dunque la tariffa dove lo Stato riscuote tuttora per sé il dazio di consumo, quantunque ciò avvenga nelle sole provincie di Lombardia, delle Romagne ed in altre dell' Emilia. Invocandosi l'esempio di quell'unità che sarebbe parziale, quando fosse vera, s'imiterebbe un modello non imitabile nemmeno in un caso particolare, e s'imiterebbe ritraendone una norma generale ed assoluta per applicarla a tutti i comuni del regno.

Una tariffa uniforme per certi dazi di consumo avrebbe dello straordinario; una tariffa proporzionata alla importanza delle città e delle provincie avrebbe del problematico. La difficoltà aveva l'apparenza di essere sciolta mentre nel rapporto già mentovato si dichiarava che il dazio di consumo *si potesse cedere tutto ai comuni* e che da questo principio appunto procedeva il relativo progetto di legge, avendosi pure riguardo ad un ordine di cose pel quale il provento di quella imposta *entra nella vita economica di 3204 comuni* e in 2832 di essi va per intero a loro profitto. Altrove « ai comuni è data facoltà di sovrimporre al dazio erariale del consumo per conto proprio, ma tanto *pesa il dazio erariale, che riesce impossibile sopraccaricarlo in forte misura per conto del comune.* »

Quali conseguenze da queste premesse? Dicendosi di cedere ai comuni i dazi di consumo si veniva a dire che ai comuni era conceduta una facoltà ed una scelta anziché imposto un obbligo assoluto ed invariabile. L'uniformità

della tariffa, oltre al dare di cozzo cogli elementi più disparati e diversi, sarebbe stata coll' esposto principio in contraddizione aperta. Ma una tariffa uniforme si è proposta volendosi soggetti alla tassa di consumo *in favore dell' erario il vino, gli spiriti, le carni, l'olio, l'aceto, la birra e le acque gassose*. Tutto il resto ai comuni, esclusi i grani, le farine e le derrate coloniali.

Ecco quindi il significato di una cessione per la quale s' imponeva un carico universale in favore dell' erario, ed una parte maggiore o minore degli antichi proventi era sottratta ai comuni che ne godevano per intero o per modo di una sovrimposta. « *I comuni potranno sovrimporre una tassa di consumo sulle materie già assoggettate alla tassa erariale.* » Sta bene; ma quando si è notato che l' antico dazio erariale *tanto pesa* da rendere impossibile ai comuni il soppraccaricarlo da vantaggio per conto proprio, chi avrebbe potuto sospettare che il nuovo dazio proposto fosse per riuscire più grave del primo?

Prendendo a riscontro uno di quei comuni, ai quali per l' antico sistema non è dato di soppraccaricare il dazio erariale vediamo, a cagione di esempio, che la tassa del vino, dell' aceto e della birra è di L. 4. 75 per quintale, che quella della farina è di L. 4. 88 pure per quintale, e che la tassa delle carni è di L. 16. 39 per ogni bue. La nuova tariffa imporrebbe L. 5 per ogni ettolitro di vino e di aceto, e L. 25 per ogni bue, escludendo il grano e la farina per riguardo alla necessità del consumo. Ma se parliamo di necessità rifletteremo che l' uso della farina richiede l' uso dei combustibili, i quali sarebbero sottoposti a dazio in favore dei comuni. Se i comuni dalla privazione di un dazio fossero costretti ad aggravare gli altri, la condizione del consumatore non sarebbe migliorata, e si darebbe un incentivo al contrabbando, come accade non di rado coll' antica tariffa, ed accadrebbe più di frequente colla nuova, aggiungendosi al danno dello Stato, dei comuni e dei contribuenti il disprezzo della legge e l' offesa della moralità e della coscienza pubblica.

Escludendosi il dazio sulla farina non si escluderebbe

il dazio sulle carni, perchè quanto maggiore è il numero degli oggetti sui quali va ripartita una somma d'imposta, altrettanto minore è la gravità della imposta medesima. L'argomento allegato, se avesse valore per una tassa governativa di consumo, dovrebbe valere anche per un'altra. Qui però si cade nell'abbaglio confondendosi dapprima una imposta determinata per alcuni oggetti con una somma determinata da ripartire fra gli oggetti medesimi, e confondendosi poscia una imposta governativa con un dazio municipale. Nel caso del governo abbiamo una imposta determinata per singoli oggetti di consumo, e non è lecito di affermare che l'aggravio degli uni riesca a sollievo degli altri. Nel caso dei comuni abbiamo invece una somma determinata, alla quale per insufficienza delle altre tasse o delle altre rendite occorre di provvedere con dazi di consumo, i quali riesciranno tanto meno gravi quanto più largamente sieno ripartiti.

Dove il dazio di consumo sarebbe nuovo, l'aggravio portato ai contribuenti non avrebbe potuto riuscire a beneficio dei comuni fuorchè con un aggravio maggiore, il quale avrebbe accresciute le difficoltà e le molestie. Dove il dazio di consumo appartiene per intero ai comuni questi avrebbero più che a dimezzarlo collo Stato, e cercando un compenso nella sovrimposta prediale scemerebbe per lo Stato l'agevolezza e il vantaggio di una generale perequazione. Dove il dazio di consumo è percepito dallo Stato col diritto nei comuni di sopraccaricarlo, rendendosi maggiore il carico principale a favore dello Stato, si renderebbe minore il sopraccarico accessorio a favore dei comuni. Ed ove la distinzione fra i comuni urbani ed i rurali non sia posta in dimenticanza, e si ponga mente alla diversità dei luoghi e degli elementi di produzione, di prezzo e di consumo si rimarrà sempre più convinti che il sistema poco accettabile per sé medesimo affatto inaccettabile si rendeva per la gravità ed uniformità della proposta tariffa.

L'interesse della finanza può richiedere che lo Stato abbia un'imposta di consumo, ma non tutti i dazi di consumo si potrebbero opportunamente convertire in una imposta generale dello Stato. L'interesse della finanza può

richiedere che i comuni non sovrimpongano oltre a certi limiti alle tasse dirette, e che abbiano perciò facoltà di supplire con alcuni dazi di consumo specialmente sui commestibili e sui combustibili. Ma questi dazi, rivolgendosi agli oggetti di prima necessità, saranno tanto più comportabili e meglio giustificati, quanto meno si allontaneranno dalla condizione dei bisogni e delle circostanze locali. Obbligatorii quando fossero richiesti per lo Stato, volontarii sarebbero quando fossero richiesti per libera facoltà dei comuni, i quali compongono e rappresentano l'associazione naturale delle famiglie chiamate a contribuire per la soddisfazione dei bisogni, dei servizi e degli interessi collettivi.

Inconvenienti molto minori avrebbe una imposta sulle bevande qualora una tassa di consumo a favore dello Stato riesca necessaria per l'assetto della finanza anche dopo il riordinamento dei pubblici tributi. Supponiamo che, non bastando per qualche tempo il prodotto di quella imposta a ricompensare la finanza della perdita dei dazi aboliti o ceduti, si porgesse l'alternativa di riservarle o una quota determinata sui dazi imposti in tutti i comuni con un sistema generale ed uniforme, o un tanto per cento sul prodotto dei dazi in quei comuni che avendo la facoltà, e non l'obbligo di applicarli ad alcuni oggetti di consumo, li venissero in fatto applicando; quale partito meriterebbe la preferenza? Il primo no certamente, e sarebbe superfluo di ripeterne quelle ragioni che abbiamo già accennate intorno all'indole, alle condizioni ed agli effetti dei dazi locali. Nel secondo si avrebbe almeno un espediente temporaneo, il quale metterebbe in salvo il principio nell'atto di conciliare i sacrifici dello Stato con quello dei comuni; sacrifici che non sarebbero possibili nè per l'uno nè per gli altri se non fossero aiutati dai provvedimenti relativi alla pubblica amministrazione ed alle pubbliche finanze.

Abbiamo veduto da quali argomenti fosse raccomandato il nuovo progetto. Ma non abbiamo veduto quale argomento si traesse dall'esempio del Belgio dove lo Stato abolendo i dazi municipali assegnava nel proprio bilancio una somma a compenso dei comuni. Le nostre finanze non ci permet-

tono d'imitare quell'esempio coll'abolire i dazi di consumo dove sono; dunque (si conchiuse) i dazi di consumo s'impongano anche dove non sono. Ma l'esempio del Belgio può essere di utile ammonimento purchè venga ricordato secondo la storia vera. Nel Belgio il dazio di consumo si era lasciato trascorrere a molti eccessi ed abusi. In qualche città aveva perfino preso sembiante di quel sistema doganale che ebbe od ha tuttora nome di *protettivo*. Le tariffe imponevano per alcuni prodotti un dazio diverso in riguardo al luogo da cui procedevano.

Non si creda però che i 2538 comuni del Belgio avessero tutti il dazio di consumo. No, l'avevano soltanto 78 comuni con una popolazione di 1,222,991, mentre il complesso della popolazione era alla fine del 1858 di 4,623,089. E di quei 78 comuni, diciotto ritraevano col mezzo dell'appalto franchi 11,694,984, e gli altri sessanta, con una amministrazione diretta, ritraevano franchi 421,328. L'intero prodotto era quindi di franchi 12,116,312; e quantunque gli articoli imposti fossero più di un centinaio, pure il prodotto dei commestibili, delle bevande e dei combustibili superava i dieci milioni (10,180,409). L'abolizione da molti anni invocata si compiva nel 1860 assegnandosi in compenso ai comuni una parte dei proventi delle poste, del dazio sul caffè e della tassa per ciò ampliata ed accresciuta sulle bevande. La mancanza delle opportune riforme rese inevitabile quell'abolizione, la quale per la mancanza di un migliore sistema si ottenne con un espediente che vincolava l'economia dei comuni al bilancio dello Stato, e l'economia dello Stato al bilancio dei comuni. Si è detto che per l'abolizione dei dazi i prezzi non sono diminuiti, ma le vicende dei prezzi dipendono da cause varie e molteplici delle quali, specialmente in un breve spazio di tempo, non è sempre dato di argomentare con giudizio facile e sicuro.

Chi ripone nei dazi di consumo una cieca fiducia non crederà di avere molto ad apprendere dalla altrui esperienza, la quale insegna quanto convenga procedere misurato e cauto nel restringere la via a quelle riforme che dai progressi economici e civili si renderebbero quanto deside-

rabili altrettanto possibili. Per non restringere la via a tali riforme, restringendosi ad un tempo la libertà dello Stato verso i comuni e dei comuni verso lo Stato, sarebbe provvido consiglio l'intrecciare il sistema dei dazi di consumo col sistema delle sovrimposte dirette, in guisa che a certe condizioni e a certe riserve si collegassero i loro rapporti per non deludere alcuna aspettativa legittima e non mettere a repentaglio gl'interessi dei contribuenti e del pubblico. Nell'amministrazione dei privati e di ogni comunanza civile e politica pessimo vizio è la prodigalità; vizio tanto più funesto, quanto meglio riesce ad abbagliare con un fallace splendore. Per gl'interessi collettivi giova mettere a più stretto ed immediato riscontro l'idea delle spese con quella delle imposte; giova che la facoltà dello spendere e dell'imporre sia trasferita (secondo la cerchia più o meno estesa dei bisogni e dei servigi) dagli ordini dello Stato nelle minori aggregazioni; giova che i contribuenti più vicini al chiedere sieno anche più d'appresso chiamati al dare in giusta proporzione con tributi diretti ed aperti.

Quantunque certi dazi di consumo abbiano indole e qualità di dazi locali, pure non è da crederci che qualunque altra imposta particolare sieno per rendere superflua. Avemmo già occasione di notare, quanto poco produttivi riescano i dazi di consumo nei comuni aperti dove una parte più o meno numerosa della popolazione ne rimane immune. Prima di ordinare l'abolizione o la restrizione delle tasse speciali, che sono proprie di molti comuni, converrebbe conoscerne la ragione e la natura, l'uso e l'abuso, la pratica e gli effetti. Utili studi ed utili confronti si farebbero coi ragguagli che i consigli dei comuni fossero invitati a dare ai consigli delle provincie, gli atti dei quali insieme raccolti sarebbero di molto lume a tutti coloro che si volessero dedicare da senno alla riforma delle leggi e della pubblica amministrazione.

Dal problema delle imposte municipali potremmo trarre movente o pretesto per altre considerazioni, se già non ci fosse accaduto di varcare il confine della desiderata brevità. Ma non vogliamo mancare al debito di fedeli narratori passando in silenzio la proposta fatta di abolire le doti dei

teatri di alcune città, mentre si dichiarava di cedere ad esse il dazio di consumo. Questa quistione richiede senza dubbio di essere risolta con imparzialità tenendosi conto dei patti fermati e dei diritti acquisiti. Le spese dei teatri dovranno scomparire dal bilancio dello Stato, insieme ad altre non poche, con deliberato ed equo consiglio. Quelle spese dovrebbero più tardi scomparire anche dai bilanci dei comuni, i quali ben sanno che non potendo ad un tratto ripudiare la eredità del passato, nè sostituire nuove abitudini alle antiche, colle quali si collegassero specialmente nelle grandi città gl'interessi di molte famiglie, possono almeno porre in opera quella sollecitudine la quale valga a scemare le difficoltà, a combattere i pregiudizi, a vincere le ritrosie. Se per le industrie più necessarie anche gli uomini mezzanamente colti dicono ad una voce: lasciate che gl'imprenditori se la intendano col pubblico, gli uomini di buon senso non oseranno certo di affermare che per la industria dei teatri convenga tenere una regola generale e costante di altra ragione.

Il pretesto di proteggere le arti gentili e di procacciare al popolo una ricreazione conforme agli usi della moderna civiltà richiamerebbe alla memoria i vieti sofismi del sistema protettivo e le resistenze opposte a qualunque nuova riforma con paure non sempre sincere, ma sempre smentite col maggiore interesse del pubblico. Per certi governi l'arte del dominare era aiutata dall'arte del distrarre. I governi passano e gli usi restano, finchè l'opinione non abbia dato all'menti un indirizzo, il quale meglio risponda all'ordine dei tempi e delle cose. Da principio la verità ha aspetto di fantasma o di utopia; e la menzogna si ammantava di una veste splendida e lusinghiera. Chi accoglierebbe come una bestemmia la proposta di proteggere per l'amore del pubblico le industrie dedicate alla pubblica prosperità, e di supplire alla insufficienza del lavoro e del salario, accoglierebbe come bestemmia colui, il quale, proponendo di tenere a poco a poco una diversa via nelle imprese teatrali, non dubitasse di affermare che queste avranno dal favore del pubblico il compenso meritato, non essendo lecito di farne ricadere

colla imposta una parte del carico sopra quel maggior numero di contribuenti, i quali non hanno titolo alcuno di contribuire.

§ 15. — Necessità di una generale perequazione delle imposte.

Non sarebbe possibile di vedere condotte innanzi le augurate riforme municipali e provinciali se l'opera non fosse ad un tempo rivolta alla riforma dei pubblici tributi. Ci sia acconsentito di entrare con qualche larghezza in questo argomento non già perchè certe verità abbiano bisogno di essere ricordate e dimostrate, ma perchè fra le parole, che più si andarono e si vanno ripetendo intorno al nostro riordinamento nazionale, e rendono testimonianza di un voto e di un desiderio comune, non tutte riescono a significare il medesimo concetto in riguardo all'ordine, alla qualità ed all'importanza dei metodi da osservare e dei sistemi da preferire.

Si andò ripetendo che l'unità politica non è perfetta, specialmente nelle nostre condizioni e circostanze, se manchi quella unificazione amministrativa, la quale non si confonda nè con una pedantesca uniformità, nè con una tirannica simmetria; ma giovi a rannodare le parti col tutto ed a renderne i rapporti facili, spediti e sicuri. Si andò ripetendo che in cima di ogni nostro pensiero deve stare la perequazione dei pubblici tributi, come è imperiosamente richiesto dalle supreme leggi della eguaglianza, della giustizia e della necessità. Gravissimi problemi, e quanto complicati altrettanto difficili, si racchiudono senza dubbio nelle due formule pocanzi riferite, della unificazione amministrativa e della perequazione delle imposte. Ed ora gioverebbe indagare almeno per poco, che cosa sia veramente da intendere quando si parla di quella perequazione, sembrando che l'indagine sia tanto più opportuna quanto la materia è più strettamente collegata non solo colla pubblica amministrazione e colla finanza dello Stato, ma anche cogli interessi delle provincie, dei comuni e dei singoli contribuenti.

La perequazione fra le imposte e le spese dovrebbe tenere il primo luogo nell'ordine delle idee, quantunque ciò non sia per anche avvenuto nell'ordine dei fatti, senz'altro sia per altro da dimenticare che una discordanza fra le idee ed i fatti più a lungo continuata minaccerebbe di condurre a troppo mal passo. Lasciamo da parte, se piace, le spese straordinarie, alle quali con mezzi straordinarii torni meglio di provvedere. Ma raccogliendo il pensiero entro il confine delle sole spese ordinarie, vediamo come ne si porga dinanzi questo prepotente dilemma: o diminuzione di spese o aumento d'imposte. E meno dal vero si dilungherebbe chi quelle due parti in apparenza distinte congiungesse in una sola, richiedendosi che l'una e l'altra abbiano ad un tempo l'effetto all'uopo corrispondente.

In quanto alle spese si potrà rinnovare la promessa di una economia, la quale non si renderà nè probabile nè possibile finchè non si metta mano risolutamente a riforme generali ed organiche. Altre volte di sperate e sognate economie giocondamente si almanaccò, ma col severo linguaggio delle cifre, senza prestigio di fole e di romanzi, era facile il dimostrare che l'applicazione successiva dei prevalenti sistemi avrebbe condotto a progressivi e moltiplicati dispendi. Ma supposto, che il tempo, il coraggio ed il buon volere non manchino nell'opera delle riforme, è certo che non sarà dato di coglierne il frutto senza qualche ritardo, e finchè non sia sgombrato il terreno da ogni pianta inutile e parassita; ed è certo ancora che le finanze non si ristorano colla manna, la quale per nuovo portento giù cada dal cielo. Un aumento d'imposte essendo necessario anche colla maggiore economia possibile nelle spese, il problema della desiderata ed augurata perequazione acquista un'importanza più manifesta e riesce di un'urgenza sempre più stringente. Ma si è egli considerato abbastanza che la perequazione dei carichi senza la perequazione dei servigi renderebbe il rimedio peggiore del male, se non per rispetto alle finanze, almeno per l'interesse dei contribuenti, rimanendo inoltre conculcate ed offese le ragioni della pubblica economia, dell'equità e della giustizia?

Le imposte sono appunto giustificate per questo che riescono come il corrispettivo dei servigi necessari od utili (e fossero tutti utili e necessari) resi dallo Stato ai cittadini. Le une non potranno dirsi equabilmente distribuite, se altrettanto dire non si potesse degli altri. Essendo questi generali e proporzionati, si avrà il diritto di chiedere che anche quelle sieno generali e proporzionate. Generali ma non proporzionati sono, a cagione d' esempio, i servigi resi in nome della giustizia; e basta mettere in riscontro il numero dei tribunali e dei giudicanti col numero della popolazione nelle diverse provincie per risparmiare qualunque commento. Ed una disparità anche maggiore s'incontra nei servigi affidati, nei carichi imposti e nei compensi conceduti alle provincie ed ai comuni.

Sappiamo bene che l'unificazione non è da confondere colla unità e colla eguaglianza, ma quando la prima fosse necessaria pel conseguimento delle altre, nessuno vorrebbe mai farle il viso dell' arme. Chiunque abbia percorse le colonne del bilancio avrà veduto che dove a carico dello Stato e dove a carico delle minori aggregazioni sono le spese per gli archivi storici e notarili; pei trovatelli, pei mendici, per gli infermi, per doti a zittelle, per case di lavoro, per istituzioni educative, per teatri e scuole di musica, per accademie agrarie ed istituti industriali, per lavori di acque e strade, pei boschi e perfino pei giardini e passeggi pubblici. Avrà veduto inoltre come anche senza parlare del dazio di consumo inegualmente ripartito a favore dello Stato e dei municipii, alcuni comuni ed istituti municipali sieno ammessi a partecipare al beneficio di altre imposte governative. E tutto questo non si collega forse necessariamente colla perequazione delle imposte? E lo studio dei particolari non condurrebbe forse a quei concetti generali onde si prenderebbe una norma più facile e sicura a provvedere con semplicità e con efficacia?

Si dirà che alcuni progetti furono già messi in pronto e che, ottenendo la sanzione dei poteri legislativi, gioverebbero a parificare la condizione delle diverse provincie, almeno per ciò che si riferisce ad una parte della pubblica

beneficenza, dei lavori pubblici e dei dazii locali. Noi confesseremo prima di tutto che l'arduo problema della beneficenza pubblica ci sembra lontano dall'essere risoluto quand'anche si abbiano norme e guarentigie uniformi per governarne l'amministrazione; rimanendo incerto tuttavia se oggi competenza passiva abbia a cessare per lo Stato, e più incerto ancora come voglia essere ordinata nei rapporti tra le famiglie, i comuni, le provincie ed i pubblici istituti. È verissimo che s'inclina a ridonare alle amministrazioni locali ciò che ad esse più naturalmente appartiene, potendosi all'uopo per esse provvedere con maggiore accuratezza, con maggiore alacrità, con maggiore soddisfazione e con maggiore risparmio. Ma verissimo è ancora che mentre s'intendeva alla perequazione delle imposte per lo Stato, si proponevano per le provincie due cose molto notevoli per la loro discrepanza. Coll'una (come abbiamo veduto) si sarebbero alleviati od accresciuti i carichi verso lo Stato, secondochè le provincie avessero avuto per le ideate modificazioni a sostenere un carico nuovo o a deporre un antico; coll'altra le sovrimposte provinciali avrebbero dovuto in eguale proporzione colpire tutte le contribuzioni dirette.

Quest'ultima parte (potremmo ripetere) faceva supporre che il problema della perequazione fosse già risoluto nella sua pienezza; altrimenti si avrebbe una proporzione molto sproporzionata, ed anzi un provvedimento affatto impossibile qualora non si tenesse ragione della legge del tempo, delle abitudini e dei trapassi. La prima parte invece darebbe a credere, che il problema della perequazione non fosse per essere risoluto contemporaneamente. Ma o le imposte saranno perquisite, e cesserà ogni ragione di compenso fra le provincie e lo Stato; o non saranno perquisite; ed allora quale significazione avrebbero le nuove imposte, ed a quali termini ne condurrebbero le sovrimposte proporzionate alle tasse dirette preesistenti che mancherebbero della necessaria proporzione? Se non vi fosse contraddizione nelle parole, una contraddizione assai grave sarebbe da temere nel fatto, poichè si aggiungerebbero disparità nuove o maggiori alle antiche.

Questo fare incerto o discorde non è però tanto da imputare a colpa degli uomini quanto alla mancanza di un sistema generale, coordinato ed armonico nelle singole parti sue. Non sarà quindi da meravigliare se, non essendo ancora posti i principii fondamentali di un vero ordinamento di amministrazione, e di finanza, si riesca talvolta a conseguenze repugnanti o difettive. E meno farà meraviglia se in tanta novità del presente, fra tante contraddizioni, memorie od abitudini del passato, in tanta aspettativa dell'avvenire sia finora riuscito più facile l'accordo per dire ciò che non si vuole di quello che per affermare ciò che si vuole. Badate, si va per altro da molte parti ripetendo, che il principio di un vero decentramento mille volte predicato colle parole, non rimanga sempre più contraddetto dal fatto: che centuplicati gli agenti del servizio pubblico, il servizio pubblico non sia accusato di vane formalità, di faticosa lentezza, di amari disinganni; che l'unità morale non resti offesa dal pretesto di una unificazione, la quale nelle forme s'impronti, e della sostanza non curi. Questi ammonimenti e richiami più volte si udirono; senzachè però tardasse a temperarne, il rigore la scusa degli avvenimenti straordinari, delle tramandate eredità, delle immature provvisioni e delle sperate emende.

Intanto sembra abbastanza manifesto che dalla equiparazione dei servigi debba la equiparazione delle imposte essere accompagnata e giustificata. Alla equiparazione, se non dei servigi, almeno dei sistemi, si ebbe in animo di procedere coll'applicare alle provincie, che si aggregavano per comporre il nuovo regno dell'Italia libera ed unita, non poche di quelle leggi che dalla dittatura del 1859 si pubblicarono pel regno allora composto dal Piemonte e dalla Lombardia. Troppo note sono le accuse indirizzate specialmente contro quell'impero onde la burocrazia ebbe voce d'intendere a plasmare l'Italia secondo la propria immagine e somiglianza. Troppo note sono queste ed altre accuse, alle quali dovrebbe succedere, se già non fosse succeduta, una gara molto diversa e meglio rispondente al concetto di sostituire con animo franco e sincero, con senno illuminato

ed accorto e con fermo e risoluto consiglio alla politica del municipio la politica della nazione.

L'equiparazione dei sistemi non è da confondere colla equiparazione dei servizi, e la fatta esperienza dimostra come la prima possa rimanere e sia rimasta disgiunta dalla seconda. Il peggio è che alla equiparazione dei sistemi si poneva mano senz'chè un vero sistema di ordipamento generale servisse di norma e di guida; onde avvenne che alle parti tutte si venne applicando ciò che ad una sola di esse apparteneva con maggiore convenienza o con minore disagio, avuto riguardo alla diversità delle circostanze, dei rapporti, degli usi, degli interessi, delle abitudini e dei costumi. Il male non sarebbe stato grave, o irreparabile per lungo tempo, se il sistema, al quale in parte per necessità ed in parte per elezione si dava la preferenza, non avesse contenuto germi troppo fecondi a favore della burocrazia e a danno della finanza. In tal caso le difficoltà del presente non si sarebbero tramandate all'avvenire, e la moltiplicazione degli impieghi e degli impiegati non sarebbe stata la conseguenza di una apparente ed improvvisa unificazione negli ordini diversi dei servizi amministrativi, giudiziarii e politici. Ma vano è querelarsi degli effetti finchè si mantengono le cagioni dalle quali procedono, quando non fosse il caso di affermare che un dispendio maggiore sia da servizi maggiori giustificato, e corrispondendo al principio della equità non offenda i principii della economia.

Se la equiparazione delle imposte vuole essere accompagnata e giustificata dalla equiparazione dei servizi pubblici, è necessario che l'ordinamento generale delle finanze proceda d'accordo coll'ordinamento generale della pubblica amministrazione. Di ciò non sembra che si possa minimamente dubitare. Ma parlandosi di perequazione delle imposte si esprime forse un concetto chiaro, semplice, preciso, e tale insomma da escludere qualunque controversia o dubbio? Noi parliamo dei termini del problema e non già del modo di risolverlo. S'intenderà forse che la perequazione delle imposte sia compiuta quando le tasse medesime sieno dappertutto applicate colle medesime leggi e

colle medesime formalità e discipline? Che le tasse sieno eguali per natura, od equivalenti per importanza non basta, qualora non sieno ad un tempo proporzionale fra loro ed equabilmente ripartite. La loro perequazione altro non significa, o non dovrebbe significare, che la migliore proporzione possibile di esse colle fortune, colle rendite, colla ricchezza dei cittadini. Qualunque sia la forma, onde la ricchezza medesima si rivesta nelle sue diverse modificazioni, la imposta tende ora direttamente e ora indirettamente a prelevare per varie guise una parte del prodotto o del prezzo relativo.

Chi non divaghi col pensiero nel campo delle utopie, ma professi il dovuto rispetto ai principi della equità e della scienza, tenendo pure nel dovuto conto le difficoltà inseparabili dalla pratica applicazione, sarà molto lontano dal presumere che sia conceduto di prestabilire con norme immutabili e certe una assoluta perequazione delle imposte fra loro, ed una assoluta proporzione di esse colle fortune, colle rendite, coi prodotti dei contribuenti. Non v'è rapporto assoluto fra due termini, i quali non procedono nelle loro variazioni per gradi determinati, necessari ed uniformi. Le imposte nelle loro variazioni, seguendo il corso dei fenomeni della produzione e del cambio, o riescono a confondersi col prezzo delle cose, o sottraggono una parte dei profitti raccolti dall'opera produttiva. Si può nell'uno e nell'altro caso peccare per eccesso o per difetto; ma quantunque questo male non sia senza riparo, pure non è meno evidente che una perequazione assoluta ed un' assoluta proporzione sarebbe tanto possibile nell'ordine delle imposte, quanto sarebbe possibile una perfezione assoluta ed immutabile in tutti gli ordini delle faccende umane.

Non v'ha balzello immaginato od immaginabile che non possa dare appiglio ad accuse gravi e fondate. Quale mai fra tutte le tasse dovrebbe meno della prediale essere esposta alla severità della critica? Essa ha fondamento sopra una base immobile; la quale non sfugge all'occhio di chi im- prende a farne la descrizione e la stima. All'incontro le altre tasse prendono norma da indizi mutabili ed incerti, e

più sovente da apparenze vane e fallaci, quando pure non sieno abbandonate alla cieca ventura. Nondimeno se cerchiamo qualche esempio di fuori, anche per vedere meglio alla prova il sistema dei catasti perfezionati, noi udiremo ripetere come in un medesimo distretto della Francia alcuni terreni paghino il cinque per cento della rendita effettiva; ed altri paghino l'otto, il dieci, il quindici e perfino il venticinque e trenta per cento. Consolatevi (ripigliava taluno) perchè la proprietà, passando di mano in mano, alla fine riesce immune da una imposta, che ogni compratore abbastanza accorto non manca di scomputare. Consolazione peggiore del male questa sarebbe (non si tardava a rispondere) e scusa peggiore della colpa, se per tal modo si facesse ritorno ai tempi di una privilegiata immunità. No, no, soggiunge un terzo; vedete qui due poderi vicini, i quali hanno eguale valore. Ebbene; l'uno è posseduto da chi l'ha tutto legato ad ipoteca, e colla rendita che ne ritrae paga appena le imposte. L'altro invece è alla mano di chi è fornito di capitali che potrebbe dare ad ipoteca, ma preferisce di convertire in miglioramenti agrarii, e raddoppia la sua rendita continuando a pagare la medesima imposta.

Obbiezioni di gran lunga maggiori non mancarono e non mancheranno a tutte le altre tasse, qualunque ne sia il nome e la forma. Alla personale, perchè va in cerca delle persone anzichè degli averi; alla mobigliare, perchè piglia riscontro principalmente dal valore locativo, il quale può essere l'effetto della rendita di terreni o di capitali che abbiano già dovuto soggiacere ad altre imposte; può essere l'effetto del bisogno per una famiglia più numerosa o per un'industria più complicata, anzichè la prova di una vera agiatezza e di una rendita nuova o maggiore. Paragonati ad ogni peggiore capitazione i dazi di consumo quando si rivolgano ai prodotti di prima necessità, e ritenenti profittevoli allora soltanto che si rivolgano a prodotti, l'uso dei quali sia appunto necessario e comune.

Le tasse sulle porte e finestre fanno pagare l'aria e la luce; le tasse delle patenti fanno pagare l'esercizio del lavoro, od un profitto anticipatamente immaginato per alcuno

circostanze ed apparenze esterne. Si farebbe grazia ad una imposta sopra le cose di lusso? Lasciando stare tutto ciò che v'ha d'indeterminato e di vago in quella idea, ed anche di contrario al naturale progresso delle arti e della civiltà, si chiederebbe con ragione se una tale imposta fosse per tornare a carico delle classi più fortunate ovvero a danno delle classi più industri e laboriose. Si farebbe grazia alle imposte sui contratti e sulle successioni? Si dirà per gli uni che la tassa ricade sopra coloro i quali dalla sorte meno propizia sono indotti a privarsi dei loro capitali od a chiederne a prestanza. Si dirà per le altre che una parte degli averi viene appunto prelevata quando una famiglia di mediocre, o meno che mediocre fortuna, colla perdita del proprio capo perde il suo maggiore conforto, sostegno ed aiuto.

Si parla della imposta sul capitale, della imposta sulla rendita, della imposta unica, della imposta moltiplice? Si ripeterà intorno alla prima che quantunque tutti gli strumenti riproduttivi abbiano nome di capitali, nondimeno la qualità di essi si differenzia in guisa che la conformità del nome nulla toglierebbe alla disparità delle cose. Di più non tutti i profitti sono in ragione dei capitali, ed una imposta prelevata sul valore riproduttivo, anzichè sul valore riprodotto, farebbe contrasto ad ogni regola di economia, di equità e di giustizia.

Si troverà almeno uno scampo nella tassa sulla rendita? Non fa mestieri di attenderne la risposta. O non sarebbe colpita con quella tassa la sola rendita netta, e gli uni andrebbero lieti del superfluo; gli altri sarebbero privati del necessario. O si avrebbe riguardo alla rendita netta unicamente, e la nuova imposta, per corrispondere ai bisogni della finanza, si convertirebbe in una confisca di tutti i profitti. Vogliamo che l'imposta sia proporzionata? Udiremo rispondere che giusta nel principio riesce impossibile nell'applicazione. Vorremo l'imposta progressiva? Si risponderà che al rigore dei principii sarebbe sostituita la licenza dell'arbitrio. Unità, unità, si ode risuonare da un lato; utopia, utopia, si esclama dall'altro. E fra tante voci disordi e confuse non sarà almeno disdetto di affermare che

l'unità del principio e del fine, vuole essere accompagnata dalla varietà dei mezzi richiesti per soddisfare alle pubbliche necessità in guisa da non rimanerne schiacciati più che percosi.

I critici anche più severi avrebbero mille volte ragione se fosse dato di concepire una società senza bisogni e senza servizi corrispondenti; una società senza un governo che la rappresenti, ed ai pubblici bisogni soddisfaccia con servizi proporzionati; una società che per soddisfare a quei bisogni e a quei servizi non abbia a richiedere col mezzo delle imposte i mezzi ed i compensi correlativi. È lecito disputare intorno alla qualità dei bisogni e dei servizi sociali, ed al modo più opportuno ed efficace di provvedervi; è lecito sostenere che migliore di tutti i sistemi quello sarebbe il quale conducesse a conseguire la più grande moderazione nelle imposte colla maggiore economia nelle spese. Ma non è lecito di sottrarre il capo alla legge della necessità, come non sarebbe lecito di mettere in dimenticanza le ragioni della economia, della equità e della giustizia.

Per non procedere da empirici, una norma generale dovrà sempre essere di guida nell'ordinare e nel comporre un sistema di amministrazione e di finanza. Norma generale nello stabilimento delle imposte è che tendano a prelevare una parte proporzionata della rendita e dei prodotti di qualunque industria, di qualunque professione, di qualunque ricchezza. L'unità del principio vuole essere posta d'accordo colla molteplicità delle forme nell'applicazione, se non per virtù della teoria, la quale di buon grado ed a buon diritto preferirebbe l'uno al multiplice, almeno per necessità della pratica. Chi crederebbe possibile nella presente condizione degli Stati anche più prosperi e sicuri, chi crederebbe possibile di sostituire una tassa unica, diretta su tutte le rendite provate o presunte, alle tasse diverse, che direttamente o indirettamente si percepiscono con tanta varietà di forme più o meno comportate e comportabili? Ma fra l'ottimo che tuttora confinato rimanga nell'ordine delle idee, ed il pessimo che minacci di prevalere nel campo della realtà, sarà sempre partito saggio ed onesto il procac-

ciare di attenersi ad un sistema temperato alle ragioni della pubblica economia e della giustizia distributiva, anziché l'abbandonarsi con incuria e fidanza cieca al caso ed alla ventura.

Se il principio regolatore delle pubbliche imposte è la loro proporzione compossibile coll' indole mutabile e diversa degli elementi ai quali viene applicata; se il prodotto o la rendita della ricchezza, dell' industria e del lavoro sono appunto la materia, nella quale accade di applicare il principio surriferito; se il valore di ogni imposta, di ogni prodotto e di ogni rendita è rappresentato dal prezzo delle cose; e se il prezzo delle cose reagisce più o meno direttamente ora sui fenomeni della produzione, ora su quelli del consumo, è chiaro quanto avrebbe d' insolubile il nostro problema, qualora si presumesse di scioglierlo con tutto rigore qualunque fosse la condizione dei tempi, dei luoghi e delle circostanze. È chiaro ancora che la legge della concorrenza facendo in alcuni casi ricadere la imposta sul prezzo delle cose, può in altri fare che se ne ottenga il rimborso, per virtù dei cambi successivi, dal saggio dei salarii e dei profitti: meno facili i primi e più potenti per l' ordinario i secondi a raggiungere un ragguglio comune, quand' anche in modo diretto non si aggravi tanto la produzione da impedire di produrre, nè tanto si aggravi il consumo da impedire di consumare.

Corre una distinzione poco scientifica nella teoria e meno appropriata nella pratica fra le imposte chiamate dirette e le altre chiamate indirette: distinzione fino ad un certo segno giustificata dalla ragione del metodo, non già da quella dei principii e della esperienza. Si chiamino pure indirette le tasse doganali, ma potranno molte volte colpire la produzione scemandone i profitti; anziché essere indirettamente rimborsate col prezzo delle merci e del consumo. Si chiamino pure dirette le tasse delle patenti, ma quand' anche fosse abolito ogni dazio di consumo, non di rado si convertirebbero in un vero dazio di consumo. Non crediamo con ciò di affermare una cosa meno conforme a' principii della scienza ed alla prova dei fatti; ma siamo invece per dubitare se

danno ed offesa maggiore a quei principii si arrechi da chi li tenga in non cale, o da chi si compiaccia d'invocarli fuori di proposito, e di trascurare di considerarne le condizioni della opportunità e della pratica.

Da queste generali considerazioni veniamo a quelle che più strettamente si attengono alla qualità delle imposte da perequare. Colle tasse sulla proprietà stabile e sulla ricchezza mobile, vale a dire, sull'esercizio delle industrie, delle arti, delle professioni e del commercio, si tende a prelevare direttamente una parte della rendita, che da quelle due sorgenti di ricchezza deriva. Diciamo che si tende a prelevare, perchè non sempre alla intenzione corrisponde l'effetto, avuto riguardo alle vicende dei prezzi e dei valori. Non si avrà però a dimenticare, che anche una imposta anticipata, quando fosse troppo grave, riuscirebbe ad isterilire le facoltà produttive, senza che poi bastasse a ristorarle la speranza di un tardo, lento ed incerto rimborso.

Il fisco, a compenso della sua ipotetica moderazione, ricorre alle tasse suppletive del consumo, dei contratti e delle eredità. Queste tasse coi loro pregi e coi loro difetti si hanno per equiparate, nei rapporti della finanza col pubblico, allorchè abbiano per norma una regola uniforme ed una legge comune. Chi, volendo procedere più oltre, si argomentasse di esaminarle nei rapporti coi singoli contribuenti, avrebbe molto a ridire. Egli si farebbe a ripetere, che certe tasse di consumo riescono progressive in ragione inversa dell'agiatezza; talchè sarebbero o da riformare nella radice o da porre in equilibrio con altre tasse progressive in ragione diretta delle facoltà e degli averi, entro ai limiti richiesti dalla equità e dall'eguaglianza, evitandosi ogni pericolo di arbitrio e di abuso. E si farebbe ancora a ripetere, che le tasse pei contratti o per le successioni sottraggono il più delle volte una parte del capitale, anzichè della rendita, e lasciano desiderare una più giusta proporzione fra le piccole e le grandi fortune; tanto più che le prime assai più di frequente ed in condizioni assai meno vantaggiose soggiacciono alla legge dei trasferimenti.

Non dimenticheremo che non abbiamo preso ad accen-

nare quale sia il sistema di finanza più desiderato e desiderabile nell'ordine delle idee e dei fatti, ma bensì ad indagare semplicemente che cosa sia da intendere per equiparazione delle imposte. Dopo il poco che abbiamo accennato, fermeremo alquanto l'attenzione sulle due imposte indirizzate a prelevare una parte proporzionata della rendita attribuita alla proprietà stabile ed alla ricchezza mobile. L'introdurre la seconda imposta in tutte le provincie, senz'altro fosse ad un tempo fra le medesime equiparata la prima, sarebbe tale una enormità da rendere superflua qualunque confutazione; tanto apparisce lontana dai termini non solo del giusto, ma anche del probabile e del possibile. Non altrettanto manifeste, ma non meno fondate e sicure sono le ragioni della logica, fuori della quale non è dato d'immaginare un vero sistema di legislazione e di finanza. Quelle due specie d'imposta sono come due rami di una pianta, la quale tragga il suo vitale nutrimento dal medesimo terreno. La distinzione posta nei modi, nelle apparenze e nelle forme, male si riscontrerebbe nella sostanza, nei principii generali, nel fine ultimo e vero. Lasciando da parte quella solidarietà, per usare una parola comunemente accettata, la quale stringe e collega fra loro le industrie dei campi, dell'officina e del traffico, ci restringeremo a notare, che, quantunque la rendita della proprietà stabile sia colpita da una imposta speciale, pure non è certo che di questa imposta medesima si tenga o si possa tener conto, per detrarla dalla imposta sulla ricchezza mobile, della quale si argomenta per alcuni segni esterni che sono proprii anche dell'altra, e ne sono talvolta in tutto od in parte la conseguenza.

Questa sola considerazione basterebbe a provare, che i problemi relativi alle due tasse sulla proprietà stabile e sulla ricchezza mobile, s'intrecciano fra loro in guisa da non potersi risolvere convenientemente, se non vengono risolti in perfetto accordo fra loro. Procedendosi con metodo gioverà senza dubbio decomporre ne' suoi elementi principali questo concetto pel quale ci sembra che la perequazione, onde si tratta, sia da considerare: 1° nel rapporto della imposta prediale nelle diverse provincie con una norma ge-

nerale e comune; 2° nel rapporto di quella imposta colle tasse prelevate sulla ricchezza mobile; 3° nel rapporto delle tasse medesime colla importanza delle industrie, delle professioni e dei commerci, colla qualità dei capitali fissi o circolanti, temporanei, vitalizi o perpetui.

§ 16. — La perequazione delle imposte considerata ne' suoi principali elementi e rapporti.

Se unico mezzo per ottenere la perequazione della tassa prediale fosse un generale e stabile catasto, non basterebbero alla grande impresa, nè la metà di un secolo, nè un centinaio di milioni. E dopo tanto dispendio di tempo e di denaro, accadrebbe probabilmente, com'è altrove accaduto, che l'operata perequazione facesse sentire più vivo il bisogno di operarne una nuova. L'esempio della Francia, se altri esempi fossero mancati fra noi, porgerebbe tale un documento da non potersi in alcun modo dimenticare. Non disconosceremo per questo la grande importanza che un catasto scientifico avrebbe per le operazioni geometriche, poi ragguagli statistici e soprattutto per coordinare il sistema del censo col sistema delle ipoteche. Tempo opportuno verrà anche per ciò. Intanto giova che non si profundano tesori, ed anzi che se ne vadano raccogliendo con equa misura. Un catasto scientifico avrebbe molti pregi da renderlo sempre desiderabile, utile e gradito; ma non avrebbe quello pel quale fu appunto da alcuni desiderato, vale a dire per la migliore equiparazione della imposta fondiaria. Strana equiparazione sarebbe quella, la quale creduta vera quando si prendesse ad eseguirla, cessasse di esser vera quando, dopo una lunga aspettativa ed enormi sacrifici, si fosse per compierla. Strana equiparazione che, creduta vera oggi, non sarebbe più creduta vera domani.

Fra tante difficoltà ed incertezze più d'uno alzò la voce per dire: cessate dalla vana impresa, poichè la perequazione della tassa prediale nasce naturalmente da sè coll'equilibrio dei prezzi nel tramutarsi delle proprietà. Tale

ipotesi sarebbe disputabile laddove le imposte si fossero mantenute inalterate da tempo abbastanza antico. Ma non sarebbe nemmeno disputabile in quei casi nei quali, come nel nostro, alla diversità delle norme, più o meno disperate e discordi, si aggiungesse la diversità dei tempi più o meno recenti; ed alle norme diverse della imposta primitiva si ragguagliassero le imposte addizionali e mutabili per conto dello Stato, delle provincie e dei comuni. Di più chi accogliesse quella ipotesi senza riserbo, verrebbe a dichiarare che la proprietà fondiaria più non pagherebbe veramente alcuna imposta, quasiché la imposta primitiva fosse già stata nel suo complesso detratta dal capitale, vale a dire dal prezzo dell'acquisto. Una simile dichiarazione accennerebbe ad una ingiustizia molto pericolosa, quantunque poco probabile e meno provata. Poco probabile e meno provata, perchè una imposta alquanto grave sottrae sempre una parte dei capitali indispensabili ai progressi dell'agricoltura, ed il prezzo dei prodotti regolati dalla libera concorrenza e dalle condizioni del mercato non si collega con quella in modo da renderne certo il rimborso ed il compenso.

Uomini gravi per autorità e per dottrina raccomandano che la tassa prediale prendesse qualità di canone perpetuo ed inalterabile a maggiore conforto dell'agricoltura, la quale dalla mano importuna del fisco non sarebbe per tal modo impedita di progredire. Ma questo argomento proverebbe troppo mettendo innanzi le ragioni della utilità a quelle della giustizia, e lascerebbe quasi dubitare che se l'agricoltura si avvantaggerebbe di una condizione tanto privilegiata, tutte le altre industrie non avessero in egual modo e con eguale diritto a trarne incremento e vantaggio.¹ Si ricordò

¹ Ecco le parole del Passy:

« Une remarque essentielle, en ce qui concerne l'impôt territorial, c'est qu'il finit par ne plus être constitué à titre onéreux pour ceux qui l'acquittent. Cet effet résulte des transmissions dont la terre est l'objet. Sur chaque fraction du sol pèse, par l'effet de l'impôt, une rente réservée à l'État. Acheteurs et vendeurs le savent: ils tiennent compte du fait dans leurs transactions, et les prix auxquels ils traitent entre eux se règlent uniquement en vue de la portion de revenu qui, l'impôt payé, demeure nette, c'est à dire affranchie de toute charge. Aussi le temps arrive-t-il où nul n'a plus le droit de se plaindre d'une rédevance

l'esempio dell'Inghilterra per indurre nella persuasione che il canone più che temperato e discreto, al quale colà è soggetta la proprietà fondiaria, e che richiama il pensiero ai tempi ed agli usi feudali, abbia appunto conferito allo svolgimento meraviglioso della sua industria agraria. Ma anche questo argomento proverebbe troppo, non tenendo abbastanza conto di molte cause straordinarie e speciali, della copia immensa dei capitali, della grande potenza ed attività nelle intraprese; non tenendo conto delle tasse locali, e di quella tassa sulle rendite, la quale, anche nei rapporti colla proprietà fondiaria, supplisce al difetto di una tassa prediale adeguatamente distribuita.¹ Ciò è degno di particolare atten-

à son entrée en possession et dont l'existence, conbue de lui, a atteiné proportionnellement le montant des sacrifices qu'il a en à faire pour acquérir. »

L'° Audiffret diceva alla sua volta: « Tout en reconnaissant l'utilité des résultats géométriques obtenus sur l'étendue, la contenance et la configuration du sol des propriétés, nous pensons que l'administration doit abandonner la route tortueuse et sans issue où elle s'est égarée depuis trent-deux ans, et sortir de ce labyrinthe cadastral, où elle a mal dépensé son travail et 130 millions de centimes additionnels, auxquels s'ajouteraient encore pour l'avenir un sacrifice perpétuel de cinq à six millions par année. Il faut enfin qu'elle entre dans la voie régulière et facile que nous venons de tracer pour atteindre plus promptement le but vers lequel sont dirigés tous les vœux des propriétaires et qu'elle s'était assigné à elle-même dans son rapport imprimé du 15 mars 1830, la fixité de l'impôt foncier. »

¹ È noto che in Francia l'imposta prediale è ripartita ogni anno fra i diversi dipartimenti colla legge del bilancio. I Consigli generali la suddividono fra i distretti, i distretti fra i comuni e questi fra i singoli proprietari a norma delle stime del catasto. È noto ancora quali lamenti si levassero contro di questo, e come sia stata riconosciuta la necessità di rivederlo e mettere in riscontro la rendita dei terreni coi prezzi dei contratti.

Il Bianchini, nella *Storia delle finanze nel regno di Napoli*, dopo avere narrato come per formare il catasto in quelle province « spesso dalla sommità di un campanile si descrivesse la condizione dei terreni di più Comuni, » soggiunge: « il tempo però ha diminuito i clamori, e nelle vendite dei beni si cominciò ad usare la pratica che oggi è diventata un sistema, di scemare dal prezzo una parte del capitale corrispondente alla rata della tassa fondiaria, sicchè passando in tal modo i fondi dall'una all'altra mano poco si avvertono gli errori e le ingiustizie commesse. »

In Inghilterra prima che nel 1797 si ponesse una tassa sulle rendite, la proprietà fondiaria pagava soltanto una specie di canone stabilito nel 1602 come prezzo di riscatto dal servizio feudale. Sull'argomento della tassa prediale uno scrittore inglese, Stuard Mill, diceva: « Le mouvement ordinaire d'une société dans laquelle la richesse augmente, tend toujours à augmenter le revenu des propriétaires, à leur donner une somme plus considérable et une proportion plus forte

zione anche fra noi, perchè, mentre s'intende a stabilire una tassa sulla rendita della ricchezza mobile, non vada confusa con questa la rendita fondiaria, la quale in tal caso soggiacerebbe a doppio pagamento; od almeno si abbia ragione dell'una e dell'altra in guisa da prevenire, per quanto è concesso all'opera di ordinatori imparziali ed accorti, uno sconcio tanto più grave nella realtà quanto più fosse dissimulato nelle apparenze.

Per giudicare della opportunità e della convenienza, della utilità e della giustizia di un somigliante sistema, è innanzi tutto da tener conto delle condizioni colle quali sarebbe applicato nelle circostanze diverse dei diversi paesi. Nulla di strano si riscontrerebbe per ciò nella proposta di mantenere intatta la tassa prediale laddove per la sua antichità e discrezione non fosse più a carico dei presenti possessori, e di togliere qualunque disuguaglianza fra la proprietà stabile e la ricchezza mobile con una imposta comune a tutte le rendite. Nulla di strano che in un regno ed impero già costituito, con finanze preordinate, con tasse uniformi e corrispondenti fra loro, o per comunanza di principii o per effetto di abitudine, piacesse di mantenere inalterabile e ferma l'imposta prediale nel corso ordinario dei tempi e degli eventi. Ma noi abbiamo un regno da ordinare, una finanza da comporre; noi abbiamo da sciogliere il problema dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e da ri-

dans les richesses de la société, sans qu'il fassent pour cela ni effort ni dépense.... Mais s'il est vrai que la société eût incontestablement le droit de se réserver la faculté d'imposer l'augmentation de la rente, ne l'a-t-elle pas perdue en ne s'en servant point? — Dans plusieurs parties du continent l'impôt foncier est une portion considérable des revenus publics, et il a toujours été sujet à augmenter ou à diminuer sans aucun égard aux autres impôts. Dans ce pays personne ne peut dire qu'il ait acquis la terre en considération de ce qu'il ne serait jamais requis de payer un impôt foncier plus élevé. En Angleterre le *Land tax* n'a pas varié depuis le commencement du siècle passé. Le dernier acte de la législature sur ce sujet a diminué cet impôt; et bien que depuis cette époque l'augmentation de la rente en Angleterre ait été énorme non seulement sur les propriétés agricoles, mais aussi sur les propriétés urbaines par l'agrandissement des villes, l'ascendant des propriétaires dans la législature a empêché qu'un impôt fût établi, comme il aurait pu l'être avec tant de justice, sur la partie considérable de cette augmentation de rente qui n'était point gaguée, mais qui résultait des circonstances.

spondere con nuovi sacrifici equabilmente ripartiti alle necessità del presente ed alle speranze dell'avvenire.

Se mutano i rapporti degli aggravii preesistenti, mutano ancora i rapporti dei benefizi e dei servigi. Le grandi trasformazioni e le grandi riforme non si compiono senza disagi. Ed ove si restringa il discorso alla sola riforma della tassa prediale, è certo che un disagio sarebbe inseparabile anche dal semplice trapasso a nuovi sistemi conformati ad una norma comune. Questo inconveniente non sarebbe tolto nè scemato dal metodo diverso che si amasse di tenere con un catasto scientifico, o con un catasto temporaneo, o con una stima approssimativa; ed anzi col primo si aggiungerebbe a quell'inconveniente il sacrificio del tempo, del denaro e dell'aspettazione delusa.

Dovendo ognuno essere convinto che la proposta di un catasto scientifico potrebbe soltanto servire di pretesto per condurre le cose all'infinito, sarà pure convinto della utilità ed anzi della necessità evidente e suprema di una stima provvisoria regolata nel modo che gli uomini sperimentati avranno saputo o sapranno indicare, con tutte le opportune riserve per una successiva revisione. Alla stima provvisoria avrebbe forse per maggiore speditezza avuto a precedere un ragguaglio generale per ridurre innanzi tutto le norme diverse ad una norma comune, se la conoscenza di un rapporto almeno probabile fra la rendita censuaria e la effettiva, od in altri termini fra le imposte pagate e la rendita presunta, avesse potuto risultare dai venti e più catasti che abbiamo in Italia, compilati in tempi e con metodi tanto diversi; alcuni senza riguardo alla rendita, essendosi semplicemente convertite in una tassa prediale le varie tasse e prestazioni, alle quali erano soggetti gli antichi comuni, senzachè poi se ne adeguassero le condizioni; altri con riguardo alla rendita, dove dichiarata dalla buona volontà dei proprietari e dove computata colla stima dei prodotti e della fertilità, o col ragguaglio dei prezzi minimi, detraendosi le tasse comunitative; quando coi prezzi del secolo trascorso e quando con prezzi molto recenti; quando coll'unione dei fabbricati ai beni rustici, e quando no; qui prendendosi

consiglio da regole generali violate poi ad arbitrio nell'applicazione, là prendendosi norma da contratti speciali per trarne induzioni più o meno soddisfacenti; qui tavole ben ordinate e compiute, là mancanza di misure, incertezza di cifre e confusione di registri.

Non ci addentreremo in una materia che ci è avvenuto di ricordare appena per incidenza. Nè cadrebbe in acconcio di soggiungerè che se tutti i sistemi hanno inconvenienti più o meno gravi, sarà buon consiglio l'attenersi a quello che abbia inconvenienti minori e riparabili con minore sacrificio di tempo e di spesa. Se dalla imposta prediale meglio ripartita non fosse dato di ripremettersi un prodotto maggiore, il problema della perequazione, mantenendosi intatte le ragioni della equità, non avrebbe un nuovo e doppio titolo di urgenza. Noi non abbiamo statistiche per giudicare convenientemente della nostra ricchezza agraria, la quale attende il suo progressivo svolgimento dalle nuove condizioni economiche e sociali ond'è chiamata a godere l'Italia rigenerata. Noi sappiamo di avere oltre a ventuno milione di ettari che si dicono coltivati, in una superficie di ventiquattro milioni, non sapendosi per altro con precisione quale superficie nei diversi territori rimanga assolutamente incolta. La Francia ha ventotto milioni di ettari coltivati in una superficie di cinquantadue milioni, e con una produzione che fu già di sette miliardi di franchi. L'imposta prediale in Francia è di dugento ottanta milioni, e fra noi trapassa di poco i centodieci.¹

¹ La superficie coltivabile nel regno d'Italia, risulta di ettari 21,675,501; la tassa prediale nel bilancio del 1861, non computate le spese di riscossione, risultò di 110,997,971 70. La superficie della Francia è di ett. 52,768,000, dei quali sono coltivati 28,421,517; la imposta prediale notata nel bilancio del 1861 fu di 284,284,005: il valore dei prodotti agrarii, secondo la statistica pubblicata da Moreau de Jonnés nel 1848, era già di 7,502,904,000.

Riportiamone ad opportuno ricordo ed esempio le cifre particolari e distinte che si riferiscono alle qualità delle colture ed al valore dei prodotti. Cereali, Ett. 13,900,262. Vigneti, 1,972,340. Coltivazioni diverse 3,442,539. Prati artificiali, 1,576,517. Maggesi, 6,763,281. Verzieri ec., 766,578; in tutto Ettari, 28,421,517. Produzione agraria, determinata con inchieste speciali dirette ai singoli Comuni: Colture diverse, L. 5,092,116,220. Pascoli, 646,794,905. Boschi, foreste, verzieri ec., 283,258,325. Produzione animale, 1,480,735,000; in tutto L. 7,502,904,450.

Noi sappiamo che la cifra del contributo è maggiore in ragione di ettari in Lombardia, come in ragione degli abitanti è maggiore nelle Romagne; ma sappiamo ancora che i due elementi della superficie e della popolazione senza l'elemento della rendita approssimativa (giacchè di rendite certe non sarebbe dato di parlare) non bastano per argomentare come il principio della proporzione rimanga applicato. E non potremmo dimenticare quanto facile sarebbe cadere in abbaglio se le cifre medie fossero accolte con soverchia fidanza. Della qual cosa non tarderebbe a rendersi accorto chi dalla media generale di un compartimento passasse alla media delle singole provincie, e da questa all'altra dei singoli comuni per giungere a qualche maggiore ragguaglio, non già fra i singoli possidenti, ma fra i terreni posseduti in condizioni più conformi o meno dissimili.

Lasciando la prima parte del problema, del quale prendemmo ad enumerare più che a descrivere i principali elementi e rapporti, saremo anche più brevi nel toccare della seconda parte di esso e della terza. Il principio della perequazione richiederà senza dubbio che ai bisogni della pubblica finanza concorra in ragione di un tanto per cento la rendita presunta della proprietà stabile, ed in ragione di un tanto per cento la rendita presunta della ricchezza mobile. Ma potremmo ripetere che le due imposte invece di appartenere a due diversi sistemi appartengono in realtà ad un solo, informato ai principii di una giusta proporzione fra il valore delle imposte ed il valore delle rendite corrispondenti.

Quando si avesse in animo di costituire due sistemi diversi o affatto distinti sarebbe necessario di fare ciò che per l'ordinario non si fa, e sarebbe oltremodo difficile di fare nell'ordinamento e nell'applicazione delle tasse sulla ricchezza mobile; sarebbe necessario non prendere per norma assoluta quei segni esterni, i quali troppe volte sono comuni anche alle rendite di altra origine e natura. Ma checchè si dica o si pensi a tale riguardo, poniamo questo semplice dilemma. Si crede possibile od impossibile una distinzione piena ed intera fra le due tasse da perequare? Se questa

distinzione è possibile nell'opinione di chi metta mano all'opera, è naturale che l'opera secondi il concetto, che mezzi rispondano al principio ed al fine, e che la proprietà stabile non sia percossa ripetutamente, ora con viso scoperto ed ora con fronte celata e per soprappiù colla benda in sugli occhi. Se la distinzione è impossibile, converrà tener modo di usare verso la proprietà stabile una temperanza troppo giustificata dalla certezza di colpirla una seconda volta nei possessori di una rendita attribuita a ricchezza mobile. Ma sia o no possibile una distinzione piena ed intera fra le due tasse, è certo che non sarebbe dato di perequarle adeguatamente, se non venissero perequate nel tempo medesimo. La imposta prediale è diversamente distribuita nelle diverse provincie, e perciò si riconosce la necessità di perequarla. Questa necessità è pure riconosciuta per le nuove imposte sulla ricchezza mobile. Ma coll'aggiungere, a cagione di esempio, quantità uguali a quantità disuguali non si toglierebbe la disuguaglianza e non si procederebbe ad una vera perequazione, la quale appunto richiede la corrispondenza di termini proporzionati od equivalenti.

Non va mai senza molestia la creazione di nuove imposte o l'aumento delle antiche. Le condizioni della economia pubblica e privata più o meno se ne risentono, finchè, coll'aiuto della previdenza e colle vicende della produzione e del cambio, non sia ristabilito il loro naturale equilibrio. Una grande lacuna si riscontra nella parte attiva del nostro bilancio ed una grande sproporzione fra le tasse applicate alle diverse sorgenti di rendita. Una molestia sarà quindi inevitabile, quantunque sia per essere attenuata da quelle prove migliori e da quelle sagge e liberali riforme, le quali sempre più valgano a confortare i popoli già volontariamente disposti al più generosi sacrifici per l'adempimento delle più care speranze.

La sproporzione fra le tasse surriferite apparisce manifesta appena si ricordi che la proprietà stabile è gravata direttamente da oltre a cento dieci milioni di lire per le sole spese dello Stato, e che può ritenersi ancora per due terzi gravata dalle tasse di quarantanove milioni pei contratti e

per le eredità. La ricchezza mobile è invece colpita da varie tasse che non rendono in tutto quindici milioni, ai quali sarebbe da aggiungere il terzo di quelle pei contratti e per le eredità. La proprietà fondiaria pagherebbe quindi 142 milioni, e la ricchezza mobile ne pagherebbe 31, ed i possessori dell'una e dell'altra concorrono a pagare quei 190 milioni che derivano dai dazi e dalle privative, cioè 68 dalle dogane, 37 dal sale, 64 dal tabacco e 18 dal consumo, quantunque anche il canone gabellario usato in Piemonte si faccia da molti comuni ricadere sulla proprietà stabile. Venendo meno alcuni prodotti del dazio di consumo, i quali si cederebbero per necessità e per giustizia ai comuni che ne sono privi, mancherebbe forse, per tacere del resto, un aumento progressivo nei prodotti delle dogane cogli opportuni provvedimenti per la vigilanza, per le tariffe e per la disciplina? Ma non ci dipartiremo dal nostro confronto, il quale, dimostrando una grande sproporzione per difetto anzichè per eccesso, se lascia da vincere molte difficoltà, non toglie alcuna speranza.

Le considerazioni fatte intorno alle due prime parti del problema ci permetterebbero di argomentare ed anche di ripetere:

1° Che l'imposta prediale per ragione dei principii vuole essere tanto collegata colla rendita agraria, quanto il rapporto dell'una coll'altra serve alla vera regola di proporzione.

2° Che quell'imposta, dovendo non meno delle altre essere proporzionata alla ricchezza ed alla rendita corrispondente, non può godere il privilegio di una assoluta inalterabilità.

3° Che le discrepanze più antiche se riescono meno avvertite, allorchè non facciano contrasto all'ordinario profitto dei capitali, non riescono meno ingiuste e nocive quando sieno state gravate ad arbitrio, e servano di norma a nuove e maggiori imposizioni.

4° Che dal negare la premessa di una assoluta inalterabilità, la quale corrisponderebbe nel fatto o nel giudizio ad una privilegiata esonerazione dai pubblici tributi, non verrebbe la conseguenza di una mobilità eccessiva troppo

contraria alla ragione ed alla natura delle cose: perchè se avviene da un lato che i progressi della civiltà e della ricchezza abbiano mutato i rapporti così dei valori prodotti e riproduttivi, come degli interessi e dei servigi sociali, accade pure dall'altro che i miglioramenti dell' agricoltura ed il rimborso dei nuovi capitali anticipati procedano di grado in grado e con misurata lentezza.

5° Che nel caso nostro, essendo necessario di provvedere alla perequazione delle imposte col doppio intento di renderle proporzionate fra loro nelle diverse provincie del Regno, e corrispondenti ai bisogni straordinari di una finanza da ordinare e di una nazione da ricomporre, non è punto da mettere in dubbio la necessità di perequare con esse ad un tempo la imposta sulla proprietà fondiaria.

6° Che per tale effetto la compilazione di un catasto perfezionato non potrebbe sembrare utile ed opportuna, avuto riguardo al sacrificio del tempo e del danaro, quantunque non sia da deporre per sempre od a lungo il pensiero di collegare con un buon sistema di generale censimento il sistema delle ipoteche.

7° Che nei catasti attuali, non riscontrandosi una traccia per argomentare il rapporto probabile fra la imposta pagata e la rendita effettiva, fa d'uopo attenersi al metodo delle induzioni e delle stime colla riserva dei ricorsi per provare che la rendita media di un decennio, a cagione di esempio, sia stata inferiore al minimo della rendita presa a norma della imposta, e colla riserva di periodiche revisioni non tanto per tenere esposta la proprietà fondiaria alla incertezza e mobilità della tassa, quanto per correggere gli errori, nei quali si fosse caduti.

8° Che nel procedere alle stime col mezzo dei contratti è da ricordare come i prezzi possano ancora rappresentare i capitali di recente anticipati a beneficio dell' agricoltura, e come questi capitali abbiano di quando in quando a rinnovarsi o per accrescere, od anche solo per conservare la fertilità del suolo; talché nel complesso della rendita apparente si racchiuderebbe anche la parte del rimborso dovuto ai capitali medesimi.

9° Che nel determinare la tassa per la proprietà fondiaria è da tener conto anche delle altre tasse, dalle quali pei contratti e per le successioni rimane colpita, ed è pure da tener conto del modo onde la tassa, o generale su tutte le rendite, o particolare sulle rendite attribuite alla ricchezza mobile, sarebbe ordinata e distribuita; affinché il carico riesca proporzionato e corrispondente all'intenzione ed al fine; e se venga scomposto per maggiore utilità, convenienza e moderazione, non abbia a ritenersi incautamente ripetuto contro le ragioni della giustizia, della economia e della finanza.

10° Che la viziosa distribuzione delle imposte, assai più della loro quantità complessivamente considerata, mentre induce da un lato a confronti disagiati, sarebbe dall'altro d'impedimento allo Stato a trarne un profitto maggiore, giustificato dai maggiori bisogni e dai maggiori servizi sociali.

11° Che un prodotto maggiore è da attendere dalla imposta prediale, sia che si riguardi all'esempio ed all'esperienza di altri Stati, sia che si rivolga il pensiero alle antiche condizioni della proprietà agraria confrontandole colle nuove, delle quali è chiamata a godere per l'agevolato e libero cambio dei prodotti, per l'incremento dei valori, per l'ampiezza del mercato e pei progressi economici, civili e politici, i quali non potrebbero dispensare da certi sacrifici, mentre promettono nuovi e maggiori vantaggi.

Un terzo rapporto sarebbe da considerare nel problema della perequazione, ed è quello della tassa sulla ricchezza mobile colla natura, colla qualità e colla importanza dei capitali, delle industrie, delle professioni, delle arti e del commercio. Nulla di più contrario ai principii della voluta proporzione, e successiva perequazione, se da tutti i proventi che alla ricchezza mobile si riferiscono si prelevasse colla imposta una parte ragguagliata col rispettivo presunto valore. Chi non conosce quanto sia diversa la natura dei profitti secondo la diversità dei capitali, delle industrie, delle professioni e dei commerci? Chi non conosce come il profitto di un capitale permanente e perpetuo non sia da confondere col profitto che derivi dall'esercizio di un'arte o

disciplina, ed in sè racchiuda tanto l'elemento della rendita di un capitale rappresentato dalla spesa e dal tempo del tirocinio, dello studio, della educazione, quanto l'elemento del rimborso per l'estinzione, pel compenso e pel ristoro del capitale medesimo?

Anche senza parlare di un terzo elemento più o meno aleatorio inseparabile dalle vicende della industria, delle professioni e del traffico, i due elementi poc' anzi ricordati bastano a rendere chiaro ed aperto che si andrebbe troppo a ritroso nel cammino della perequazione, quando piacesse di attenersi con elementi tanto disparati ad un tipo unico e solo, quasichè dal sistema di una uniformità troppo rigida non dovesse procedere la peggiore di tutte le difformità, vale a dire la disuguaglianza e l'ingiustizia.

Qui si farebbe luogo a ricordare che se la varietà delle imposte è consentita, ed anzi richiesta dalle condizioni delle finanze, perchè l'unità del principio regolatore sia applicata nel modo più comportabile e produttivo, non è da inferirsi che la molteplicità possa, anche fuori di questo caso, ottenere una giusta e legittima preferenza. Certe piccole tasse sembrano fatte per moltiplicare le spese e le molestie dei contribuenti più che i profitti del tesoro. I quindici milioni notati nel bilancio per la ricchezza mobile provengono da tredici tasse diverse, già poste in vigore negli Stati dell'Italia settentrionale e di una parte della centrale. Il Piemonte paga più della metà di quella somma con cinque tasse distinte, cioè colla tassa personale e mobigliare, con quella delle patenti, delle vetture pubbliche e private, aggiungendosi nel computo la verificaione dei pesi e delle misure.

Abbiamo detto che i problemi relativi alla imposta sulla proprietà stabile e sulla ricchezza mobile appariscono così strettamente congiunti fra loro, da doversi sciogliere contemporaneamente, se non piaccia di procedere a caso e ad arbitrio. Ora potremmo indagare se con ragione sarebbe disdetto di ridurre quelle due imposte in una sola pel fine della desiderata perequazione. Togliendosi, a cagione di esempio, dalle contribuzioni prediali, ora diversamente ripartite nelle diverse provincie d'Italia, quella parte acces-

soria, arbitraria od eccezionale, che fosse stata aggiunta in tempi non lontani, sarebbe forse per riuscire strana la proposta di non procedere direttamente alla loro perequazione per compierla indirettamente col mezzo della imposta sulle rendite? Ciò avverrebbe appunto qualora nell'applicare la imposta sulle rendite si tenesse ragione tanto di quelle che si riferiscono alla proprietà stabile, detraendosi la tassa prediale, quanto delle altre che si riferiscono alla ricchezza mobile. La difficoltà dell'applicazione, che si allegasse per la seconda, sarebbe propria di qualunque sistema diverso, al quale si aggiungerebbe la maggiore difficoltà di rendere perequata la prima.

Con qualunque sistema poi si avrebbe per l'una e l'altra tassa la difficoltà delle induzioni, o delle stime, semprechè un cieco empirismo, il quale non concederebbe di chiedere o di rendere alcuna ragione, non fosse preferito ad un criterio di cui si dovrebbero giustificare i principii, e si potrebbero correggere gli errori e moderare gli abusi. Se qualche ingiustizia rimanesse senza riparo in questo secondo caso, a quale ingiustizia sarebbe dato riparo nel primo? Si crederà forse che il problema della imposta sulla ricchezza mobile sia per essere meglio risoluto colle varie tasse personali, mobiliari, del commercio, dell'industria e delle professioni? Si crederà forse che una quota preordinata valga meglio di un esame e di un giudizio successivo colle opportune norme e cautele? Supponiamo che la tassa avendo alcuni gradi determinati per le piccole fortune, sia ragguagliata ad un tanto per cento delle rendite maggiori presunte coi metodi delle denunce, delle indagini e delle detrazioni sotto la guarentigia della pubblicità, dei ricorsi e di ben ordinate commissioni. Molte critiche si potrebbero fare a questo disegno, ma critiche di gran lunga maggiori non vennero risparmiate a tutti quegli espedienti o sistemi che furono messi alla prova. Non si dirà certo che l'uno sia assolutamente inapplicabile, perchè non darebbe preventivamente una sicurezza piena ed intera di essere applicato colla più rigorosa giustizia, e che basti per gli altri il fatto dell'applicazione a rendere superfluo qualunque confronto interno al grado di quella

sicurtà e di quella giustizia, per le quali non si avrebbero a tenere due pesi e due misure. Ma che cosa di un sistema nuovo si potrà dire, che non sia stato mille volte detto e ripetuto, dei sistemi antichi e moderni?

Non ci dilungheremo più oltre dall'argomento della perequazione considerata nel rapporto dell'imposta prediale con una norma comune nelle diverse provincie; nel rapporto della imposta sulla proprietà stabile con quella sulla ricchezza mobile; nel rapporto di quest'ultima colla natura dei capitali, delle industrie e delle professioni. Non ometteremo per altro di notare che certe condizioni sono comuni ai capitali industriali ed agli agrarii in guisa che tanto per gli uni, quanto per gli altri fa mestieri di procedere con molto accorgimento e riserbo. Come nell'esercizio delle industrie e delle professioni una parte della rendita apparente altro non è che una parte del rimborso onde viene di mano in mano reintegrato un capitale di studi, di lavori, di sacrifici e di fatiche, così accade nell'esercizio dell'agricoltura avvalorata dai presidi dell'arte, dell'ingegno e del risparmio. Tre sorta di capitali sarebbero quindi per essa da distinguere; vale a dire i capitali incorporati nel suolo e che si confondono col suo prezzo ordinario; i capitali circolanti, che ogni anno rinnovellati si confondono colle spese di produzione; i capitali anticipati pel miglioramento della facoltà produttiva, e che restituiti a poco a poco col prezzo dei prodotti non sono da confondere colla rendita vera, come farebbe chi per giudicarne prendesse norma da cifre o troppo recenti o troppo assolute.

E non ometteremo di aggiungere che peggiori di alcune gravi imposte sarebbero quegli ostacoli, i quali si opponesero agli incrementi della produzione o industriale o agraria; e ciò avverrebbe laddove facessero difetto le spedite e libere comunicazioni, leggi buone ed appropriati istituti di credito. Dal perfezionamento delle regole di procedura e del sistema delle ipoteche sarebbe tolto un grande ostacolo al trasferimento della proprietà stabile ed ai progressi dell'agricoltura, che certi mezzi artificiali non basterebbero a favorire, come con semplici palliativi non si porge rimedio ad

un male di cui si mantenga viva la radice. Non è quindi da credere che nelle riforme legislative non si abbia quella fiducia che sarebbe nell'effetto giustificata anche dal naturale svolgimento di private associazioni. Se lo Stato fosse in grado di minorare quelle tasse, che sono d'impedimento alle facili trasmissioni dei titoli ipotecarli, renderebbe un ottimo servizio alla proprietà prediale; ma procederebbe del tutto a ritroso qualora presumesse di provvedere al credito agrario col mezzo di sovvenzioni dirette, le quali travolgerebbero dal corso naturale delle cose e sarebbero di nuovo e inaspettato aggravio ai contribuenti.

Se le cose dette valessero la pena di essere riepilogate, noi avremmo a ripercorrere un breve cammino. La perequazione fra le imposte e le spese (parlandosi delle spese ordinarie) è la prima di tutte per importanza e per necessità. Coll' aumento indispensabile nelle une, e con risparmi possibili nelle altre, per l'aiuto delle augurate riforme, rimane da sciogliere il problema di una buona politica, di una buona amministrazione e di una buona finanza. Se l' aumento delle imposte vuol essere proporzionato alle facoltà contributive, anche la qualità e la quantità delle spese vogliono essere adeguate ai mezzi dei quali si può disporre. Non è lecito andare incoronato di rose finchè non sono compiuti i giorni delle lotte, dei sacrifici e dei martirij.

Col ripartire equabilmente le imposte, senza ripartire equabilmente ad un tempo i servizi correlativi, si cadrebbe in una contraddizione strana ed assurda. A togliere la quale gioverebbe distinguere con semplicità e chiarezza i servizi dello Stato da quelli delle provincie, dei consorzi, dei comuni e delle private associazioni, e proporre un sistema complessivo logicamente coordinato nelle singole sue parti. Adeguate le condizioni dei carichi e dei servizi, cesserebbe la ragione di quelle detrazioni e di quelle aggiunte che si vennero proponendo a favore delle provincie e dello Stato.

Una perequazione assoluta equivarrebbe ad una proporzione assoluta fra le imposte e le rendite dei cittadini. Ma un rapporto assoluto fra due termini variabili ed incerti è impossibile, com'è impossibile un rapporto costante fra due

valori diversi. Il valore della imposta, seguendo le vicende dei prezzi, ora si confonde colle spese di produzione, ora con quelle di consumo; ora sottrae una parte dei profitti, ed ora una parte delle forze riproduttive; caso infelicissimo del quale non si potrebbero mai abbastanza deplorare le conseguenze economiche e sociali.

Essendo impossibile una proporzione assoluta ed una assoluta perequazione converrà, per uscire dal regno delle utopie, rimanersi contenti ad una proporzione e ad una perequazione approssimativa. Quindi il lottare colle difficoltà della pratica, e l'aprirsi il varco alle querimonie, alle accuse, alle critiche di ogni maniera, mentre gl'inconvenienti crescono in ragione degli aggravii, e gli aggravii si accrescono in ragione dei bisogni e dei servigi pubblici. In questo stato di cose, sia che suprema legge è la necessità, sia che le imposte diverse meglio vengano distribuite, il sistema della varietà prevalse, e dovrà forse per lungo tempo prevalere a quello della unità.

Non è da credere per questo che sia concesso di procedere alla ventura. Lasciando in pace coloro che a ragione od a torto si chiamano i pedanti della teoria o i pedanti della pratica, gli uomini saggi ed accorti mai non consentiranno che l'una proceda scompagnata dall'altra, e che si pongano in dimenticanza i supremi principii ordinatori della giustizia e della economia sociale. Se nulla è dato di creare in fatto d'imposte, troppo resta ancora da riordinare, da emendare e da compiere. Un sistema di finanza ordinariamente si compone di due tasse principali, cioè sulla ricchezza stabile e sulla mobile, e di altre tasse suppletive sui contratti, sulle merci date al consumo e sulle eredità. Astenendoci da ogni esame critico, abbiamo indagato semplicemente che cosa si venga o si abbia a significare quando si parla della loro perequazione.

Delle tasse che si direbbero suppletive, perchè tendono a prelevare per modo indiretto quella parte di rendita che non si riesce a prelevare direttamente colle due tasse principali, si crede compiuta la perequazione applicandosi una regola uniforme ed una legge comune. Un esame critico

avrebbe condotto a disputare intorno alla importanza della protezione sociale e dei compensi corrispondenti. Un esame critico avrebbe condotto ad indicare che l'unità della tariffa è molto lontana dal perequare la condizione delle tasse doganali, finchè le scale franche non sieno succedute ai porti franchi, e finchè alcune merci di qualità più eletta pagano il due o il tre per cento, mentre altre di qualità meno eletta pagano il venti ed il trenta.

Abbiamo preferito di fermare alquanto l'attenzione sul modo d'intendere e di spiegare la perequazione delle due tasse indirizzate alla ricchezza stabile ed alla ricchezza mobile, e ci è sembrato che il problema voglia essere considerato sotto tre rapporti principali e necessari. Il rapporto della tassa prediale nelle diverse provincie con una norma comune, affinchè si riesca a prelevare una parte proporzionata della rendita ragionevolmente presunta, dispensa dal ricordare e dal ripetere che troppo malaugurato consiglio sarebbe per l'amore dell'ottimo ideale il rinunciare al buono possibile e durare nel pessimo, cioè nella mancanza di un vero sistema e nella discrepanza di sistemi opposti e diversi coi tristi effetti che ne derivano e sarebbero per derivarne. Dei calasti scientifici, delle stime temporanee e dei ragguagli approssimativi si è fatto parola soltanto per incidenza, non dovendosi confondere i mezzi di sciogliere il problema coi termini indirizzati a significarlo.

I termini del problema ne hanno richiamato il pensiero ad un secondo rapporto, vale a dire al rapporto fra la tassa sulla proprietà fondiaria e la tassa sulla ricchezza mobile. Le due tasse non si direbbero mai perequate davvero, se non corrispondessero alla importanza delle rendite rispettive e non corrispondessero per conseguente anche fra loro. Questo duplice rapporto richiesto, nei limiti del possibile, dalla legge di proporzione, vuole essere determinato da un concetto contemporaneo e complessivo, tanto perchè la proporzione consiste nel riscontro di due termini bene adeguati e certi, quanto perchè i sistemi delle due imposte s'intrecciano in modo da formarne un solo, distinto in due parti per ragione di metodo e di forma più che per diversità di principio e di fine.

Siamo trascorsi anche più di volo sul terzo rapporto, il quale si riferisce ai vari elementi della ricchezza mobile, alla qualità diversa dei capitali, delle industrie, delle professioni, delle arti e del commercio. Un'apparente perequazione, che si ragguagliasse alla ragione di un tanto per cento sulla rendita attribuita a quegli elementi disparatissimi, sarebbe molto lontana da una vera perequazione, la quale dovrebbe pel suo principio tener conto dei profitti o temporanei o perpetui, più o meno distinti dal rimborso delle spese, dal compenso delle incertezze e dei pericoli, e dalla estinzione del capitale anticipato.

Una perequazione ideale ed assoluta sarebbe impossibile nella pratica tanto per questa, quanto per qualunque altra imposta. Ma ciò non toglie che non sia da porre ogni studio per conciliare il maggiore interesse della finanza colla maggiore giustizia verso i contribuenti; ciò non toglie che certi sistemi, giudicati all'una od all'altra contrarii, non debbano essere oggetto di progressivo miglioramento anziché di cieca e servile imitazione. Ecco in qual modo avremmo creduto opportuno ed utile di indagare, se fossimo stati da tanto, che cosa sia veramente da intendere in astratto ed in concreto per equiparazione delle imposte. Ma dall'indagare i termini di un problema all'indagare i mezzi per risolverlo correbbe sempre un grande intervallo, quand'anche la prima indagine avesse dischiusa alla seconda una via senza difficoltà e senza contrasti.

§ 17. — Quistioni da risolvere.

Ora non sarà inopportuno di raccogliere insieme quei principali quesiti, ai quali gioverebbe di rispondere pel migliore ordinamento dei comuni, delle provincie e delle relative istituzioni. Vi sono quistioni di principii, di opportunità e di metodo. Le prime si riferiscono alla ripartizione del territorio, alle elezioni ed alle adunanze, alle facoltà deliberative ed esecutive, alle guarentigie dovute agli interessi dei contri-

buenti e dello Stato col ricorso degli elettori e colla vigilanza del governo, al problema del dicentramento ed ai rapporti che la legge sui comuni e sulle provincie ha colle leggi del contenzioso amministrativo, del consiglio di Stato e della corte dei conti, colle leggi della istruzione e della beneficenza, della pubblica sanità e sicurezza, dei lavori pubblici, dei consorzi e delle espropriazioni, delle tasse generali e speciali. Le altre si riferiscono alle difficoltà pratiche per la natura dei tempi e delle cose e per gli stessi procedimenti legislativi e costituzionali meno appropriati all'impresa grande e straordinaria di costituire e comporre ad ordini nuovi una nazione rimasta lungamente compressa e divisa per la forza della tirannide interna e della prepotenza straniera.

Distingueremo le prime questioni dalle seconde, procacciando di svolgerle quanto basti per sottoporle allo studio di coloro, i quali assai meglio di noi saranno in grado di meditarne l'importanza e di agevolarne lo scioglimento coll'aiuto di una discussione grave e matura. Intorno alla ripartizione del territorio è troppo facile il trovarsi d'accordo per affermare che ai comuni ed alle provincie mancherebbero gli elementi della necessaria vitalità se facessero difetto gli elementi del territorio e della popolazione, temperati alle condizioni economiche ed alle circostanze topografiche. Ma troppo difficile riesce il trapassare dai principii generali alla loro applicazione. Alla piccolezza dei comuni si porrebbe riparo coll'aggregarli insieme; ma si vorrà che l'aggregazione sia volontaria od obbligatoria? Si vorrà che sia obbligatoria immediatamente, e per un concetto prestabilito, o preparata col mezzo di consorzi per alcuni servizi speciali; o che sia volontaria per un certo termine riservato alla discussione ed alla esperienza? Si vorrà che in questo intervallo i piccoli borghi e villaggi, da non confondersi coi veri comuni, abbiano alcune particolari discipline le quali valgano a supplire alla mancanza delle guarentigie offerte dai veri comuni?

Il procedere ad un tratto con modi coattivi avrebbe l'inconveniente di aprire il varco a gravi errori e contrasti,

preferendosi ai benefici del tempo e della persuasione gli usi di un assoluto imperio. Alla legge sarebbe dato di vincere le resistenze irragionevoli, ma la irragionevolezza di queste non può essere argomentata con una norma generale ed astratta. La legge potrebbe, a cagione di esempio, distinguere i veri comuni, i quali abbiano due o tre mila abitanti, e bastino a provvedere alle loro spese, dai semplici borghi e villaggi, ordinando che questi formino un consorzio almeno pei servigi dell'ufficio e dell'archivio, della istruzione e della beneficenza, della sanità e della sicurezza, delle strade e della guardia nazionale. Ma non potrebbe determinare anticipatamente i casi diversi dell'aggregazione, la quale si compirebbe, o coll'unirsi più borghi fra loro per formare un solo comune, o coll'unirsi ad una parte separata da un comune preesistente, o coll'unirsi al comune vicino lasciato nella sua integrità. Questi tre casi diversi sono tali da cagionare diverse difficoltà, a togliere le quali non basterebbe, come abbiamo notato, il concetto prestabilito col solo numero degli abitanti e coll'arbitrio lasciato per la scelta al potere esecutivo. Di più l'aggregazione fatta per un interesse collettivo non dovrebbe a questo sacrificare alcun interesse speciale. Quindi la convenienza di non chiudere la via alla diversità degli accordi per raggiungere, col rispetto della giustizia, il fine di una aggregazione coordinata all'utile delle parti e del tutto.

La distinzione che si farebbe fra i veri comuni ed i semplici borghi e villaggi, tenendosi conto non solo del numero degli abitanti, ma anche delle circostanze topografiche e delle condizioni economiche, non offenderebbe punto l'eguaglianza, la quale risponde ai principii della equità e del diritto. Questa distinzione, giustificata dalla natura delle cose, condurrebbe forse meglio a sciogliere il problema dell'aggregazione di quello che fare si potesse con provvedimenti immediati, uniformi ed assoluti. Qualche disparità si crederebbe perciò necessaria nei rapporti coll'autorità provinciale per una vigilanza più continuata e diretta dei consorzi costituiti, come avverrebbe se i loro atti fossero sottoposti all'esame dell'autorità provinciale, colla inten-

zione di prevenire o di temperare le difficoltà inseparabili da un primo esperimento, e come avverrebbe laddove all'approvazione dell'autorità medesima si sottoponessero in riguardo ai semplici borghi e villaggi alcuni atti di una certa importanza pei quali nei veri comuni si avrebbe a sufficiente guarentigia il tacito consenso degli elettori interessati.

Non meno difficile riescirebbe l'impresa di modificare la ripartizione delle provincie in guisa che ognuna di esse, annoverando presso a poco un milione di abitanti, per quanto fosse acconsentito dalle condizioni dei luoghi, corrispondesse allo svolgimento degli interessi, all'ampiezza ed alla facilità dei rapporti economici e civili. La legge della immobilità sarebbe contraddetta dai progressi delle rapide comunicazioni, pei quali viene modificata la legge del tempo e della distanza. Di ciò non è punto da dubitare, tanto più che in alcune parti d'Italia si vennero già aggregando parecchie piccole provincie per formarne alcune molto ampie che riescono assai poco proporzionate colle altre rimaste intatte. Ma se i governi delle dittature possono bene o male troncare il nodo di queste ed altre non meno gravi quistioni, al governo della libertà è concesso soltanto di scioglierlo. La istituzione dei consorzi obbligatori e facoltativi correggerà almeno in parte il difetto, e supplirà all'impotenza delle minori provincie. Di consorzi obbligatori avremmo un esempio in quegli istituti di beneficenza o d'istruzione ed in quei lavori di acque estrade, i quali riguardano all'interesse di alcune determinate provincie, quantunque ora si comprendano nel bilancio generale dello Stato. I consorzi facoltativi procederebbero dalla libera volontà degli interessati con quelle norme che sarebbero poste dalla legge per evitare le incertezze, la confusione e gli abusi. E non vorremmo passare del tutto in silenzio con quanta opportunità sarebbe dalla legge aperto l'adito alla scelta di commissioni composte dai delegati dei consigli, o delle deputazioni di più provincie contermini, per rispondere a quesiti, raccogliere informazioni, fare proposte, vegliare o provvedere ad interessi generali o collettivi.

Meno arduo è nell'apparenza il problema delle elezioni. Che sieno elettori tutti i contribuenti e che sieno eleggibili

tutti gli elettori, colle riserve richieste dalle cariche incompatibili, non piacerà forse di contraddire, purchè il sistema delle elezioni sia collegato con un sistema di tasse dirette nei rapporti collo Stato, colle provincie e coi comuni. Lasciando da parte quelle dispute, le quali ci condurrebbero oltre ai limiti degli argomenti amministrativi, ecco le quistioni che entro ai termini divisati ne sembrerebbero degne di qualche ricordo. Volete voi che gli elettori sieno ogni anno convocati per rinnovare un quinto dei loro rappresentanti, o non sareste disposti a preferire che fossero chiamati per rinnovarne un terzo ogni anno o la metà ogni due anni pei consigli tanto del comune quanto della provincia?

La rinnovazione di un solo quinto per ogni anno, quando anche non ingenerasse noia, indifferenza e stanchezza, a quale risultamento pratico potrebbe condurre nel modificare i rapporti della maggioranza? Noi crediamo che la prova non sarebbe tale da eccitare colla maggiore efficacia lo zelo degli elettori e degli eletti. La rinnovazione della metà ogni due anni potrebbe sembrare meno liberale, se ai casi di vacanza non fosse provveduto, e meno opportuna se gli elettori fossero di mano in mano chiamati a provvedervi. Gl'inconvenienti, che si vogliono con ragione sfuggire quando si parla del potere deliberativo, sono molto più gravi in riguardo alla rinnovazione fatta ogni anno di tutto il potere esecutivo esercitato dal magistrato municipale nei comuni e dalla deputazione provinciale nelle provincie, troncandosi per tal modo all'improvviso e ad un tratto ogni tradizione nell'ordine e nell'andamento dei pubblici negozi. Un sistema uniforme per le rinnovazioni, tanto dei consigli deliberanti quanto delle amministrazioni esecutrici nel periodo di tre o quattro anni, non meriterebbe quindi di essere preferito pel maggiore rispetto dei principii e per la maggiore efficacia della applicazione?

A questa quistione ci sia lecito di aggiungerne un'altra per chiedere se agli eletti vogliasi conceduta la facoltà di rinunziare, anche senza scusa, alla loro carica nel comune o nella provincia, e se vogliasi ad essi condonare qualunque mancanza. Sembrerà probabilmente a taluno che le minaccie

e le multe sieno da lasciare ai governi assoluti, e che nei reggimenti liberi il voto favorevole o contrario degli elettori basti a confortare lo zelo ed a punire la negligenza e l'incuria degli eletti. Ma potrebbe ad altri, con buone ragioni, sembrare che lo stimolo dell'onore e il sentimento del dovere sarebbero avvalorati, anzichè indeboliti da una sanzione, la quale facesse sempre meglio risultare l'importanza di un vero ufficio pubblico.

Volete voi che il capo del comune sia elettivo? Il principio di elezione può essere applicato in due modi, cioè o dal collegio degli elettori o dal consiglio degli eletti. Gli inconvenienti del primo sistema non hanno bisogno di essere dimostrati, essendo troppo manifesto che per la bontà della scelta si richiedono certe condizioni, le quali sfuggono alla conoscenza ed al giudizio della moltitudine. Quali sarebbero gli inconvenienti ed i vantaggi del secondo sistema? Si crede da taluni che il principio di autorità sarebbe indebolito qualora si lasciasse soverchiare dal principio di elezione. Vedete, essi dicono, noi abbiamo a capo dello stato il Re circondato dal parlamento; a capo della provincia il prefetto circondato dal consiglio provinciale; a capo del comune il sindaco circondato dal consiglio municipale. Così (soggungono) il principio di autorità è temperato dal principio di elezione, e questo da quello con ordinato equilibrio di forze per conciliare col rispetto della legge il rispetto della libertà nei modi più consentanei alla natura del governo costituzionale. Non turbate, concludono, questa bella e stupenda armonia, altrimenti dischiuderete la porta al disordine; alla confusione, all'anarchia, rallentando; ed anzi rompendo quei vincoli che devono stringere fra loro i governanti ed i governati.

Ma per ridurre al giusto valore un tale discorso basterebbe ricordare, che il prefetto è posto a capo della provincia per rappresentare il governo, e sta bene che sia nominato dal governo. L'ingerenza che egli ha nell'amministrazione provinciale non è conforme al suo vero mandato e contraddice nello stesso tempo al diritto del potere deliberante ed alla responsabilità del potere esecutivo. Ufficio principale, se non unico, del capo municipale è di amministrare il pre-

prio comune e di rappresentarlo. Si dirà che egli è ancora delegato del governo per l'esercizio di certe attribuzioni, o che perciò al governo ne compete la nomina. Dunque, risponderemo, la nomina del governo prenderebbe ragione dall'ufficio governativo, anziché dall'ufficio municipale; ma resterebbe a provare: 1° se il capo del comune, nell'esercizio di certe attribuzioni sia delegato dal governo o delegato dalla legge; 2° se convenga che il capo del comune sia riguardato come ufficiale governativo; 3° se colla nomina fatta dal governo sia meglio provveduto all'osservanza delle leggi, alla soddisfazione del pubblico ed alla dignità del governo medesimo; 4° se la legge non avrebbe una guarentigia eguale e maggiore dalle proprie sanzioni penali, e dalle solite facoltà amministrative, contro la negligenza e l'abuso; 5° se col metodo ora preferito di fare la nomina fra i consiglieri non si perda il merito di rispettare il principio elettivo nelle sue prime conseguenze, e non si perda il vantaggio delle guarentigie credute necessarie ed opportune, ponendosi impedimento da una parte all'applicazione piena ed intera di quel principio e dall'altra alla libera scelta del governo.

Seguendo l'ordine delle materie crediamo che poco si avrebbe a disputare intorno alle adunanze ordinarie e straordinarie. Si crede opportuno che la legge prescriva gli argomenti ed i termini delle adunanze ordinarie? Si crede necessario il permesso governativo per le adunanze straordinarie? Si potrebbe suggerire qualche nuovo partito pel numero legale degli intervenuti? Quale sarebbe l'applicazione più conveniente del principio di pubblicità? La legge può, a cagione di esempio, ordinare senza pedanteria che la compilazione dei bilanci e dei conti, e le operazioni richieste dall'interesse generale sieno compiute entro ad un tempo determinato, astenendosi dal fare per minuto il novero degli oggetti da trattare, o dei giorni conceduti alla discussione. Un'ammenda in caso di mancanza o di ritardo darebbe alla legge una sanzione, la quale non peccherebbe di severità e gioverebbe al buon ordine del servizio pubblico. Sta bene che le adunanze straordinarie sieno convocate anche per

ordine del governo, e male starebbe che l'ordine non potesse ancora procedere o dal magistrato municipale, o da un terzo dei consiglieri.

Le prescrizioni relative alla maggioranza degli intervenuti si possono ridurre ad una perdita di tempo vana e molesta o ad una guarentigia utile ed opportuna. È una perdita di tempo vana e molesta il richiedere, anche per gli affari ordinarii, un secondo invito a rendere valide le adunanze, qualunque sia il numero degli intervenuti. Un primo invito non potrebbe bastare per tutti, purché fosse dato in tempo e colle necessarie indicazioni, od almeno non si potrebbe per regola generale ridurre ad un terzo il numero legale, eccettuandosi quei casi nei quali convenisse di porre una maggiore guarentigia? Occorrendo, a ragione di esempio, di risolvere intorno a contratti di vendita, a prestiti, ad imposte nuove e straordinario, a regolamenti di polizia urbana e rurale e ad imprese di pubblica utilità, non ci sembrerebbero disdicevoli queste due condizioni: 1° che fossero presenti due terzi dei consiglieri, non impediti da scuse legittime; 2° che i progetti fossero pubblicati in precedenza ed appresso, dischiudendosi per tal modo la via alle osservazioni ed ai ricorsi dei contribuenti. Questo sistema di pubblicità riuscirebbe conveniente anche per conti e per bilanci, dividendosi ad un tempo, fuori dei termini ordinarii e dei fatti assegnamenti, qualunque spesa la quale non fosse giustificata da necessità assoluta, e procurandosi che un estratto degli uni e degli altri, stampato con semplicità ed economia, fosse col dovuto rimborso a disposizione di tutti i richiedenti.

La pubblicità si riferisce agli atti o alle sedute; ma oltre l'ostacolo morale, opposto dai riguardi verso le persone, un ostacolo materiale si può incontrare nei luoghi e nelle forme. I piccoli comuni, che noi abbiamo preferito di chiamare borghi e villaggi, si troverebbero in grave disagio, se il principio della pubblicità si dovesse applicare senza riserbo nelle sedute e colla stampa, ma non già quando fosse applicato nel senso di lasciare ad ognuno l'adito aperto a conoscere le prese deliberazioni. Gli ostacoli materiali che s'incontrano nei piccoli comuni non s'incontrano nei co-

muni maggiori e nelle provincie, talchè possono gli uni al pari delle altre agevolmente provvedere alla pubblicità delle sedute ed alla stampa degli atti. Un riepilogo dei conti delle provincie, con un riepilogo dei conti dei comuni in esse compresi, si presenterebbe ogni anno con tavole uniformi, entro ad un termine certo, al parlamento. Ma i comuni, ai quali non faccia difetto una sede appropriata alle pubbliche adunanze, saranno essi liberi, come sarebbe supporre la legge sarda del 1839, di tenere pubbliche o segrete le loro sedute? Noi crediamo che il loro voto per tale rispetto debba riguardare non tanto al principio della pubblicità quanto al modo di applicarlo, finchè un ostacolo materiale ne impedisse per la condizione dei luoghi l'applicazione piena ed intera. Dal principio elettivo deriva il principio della pubblicità a guarentigia degli elettori e degli eletti. Si teme la vanità degli ambiziosi e dei parolai; ma questo timore, quand' anche non fosse esagerato, proverebbe troppo, conducendo a disperare degli uomini e delle istituzioni.

Gli oggetti delle deliberazioni dei comuni e delle provincie o si riferiscono agli interessi locali, o si collegano cogli interessi generali, od hanno una natura mista. Quindi la distinzione fra le spese obbligatorie e le facoltative, quindi la necessità che da leggi speciali sia provveduto a quei servizi, l'adempimento dei quali fosse affidato od imposto ai comuni ed alle provincie. Non abbiamo bisogno a tal fine di ricordare le leggi relative ai lavori pubblici, all'istruzione e beneficenza, allo stato civile, alla guardia nazionale ed alla polizia. Ma non crediamo superfluo di ripetere, che se le leggi devono contenere quelle norme, le quali valgano ad assicurare l'effetto desiderato e richiesto pel bene della comunanza, non devono sempre nella pratica esecuzione sostituire alla volontà dei consigli deliberanti la ingerenza dei poteri dello Stato. Non negheremo che in alcuni casi non sia necessaria l'identità tanto dei principii quanto delle forme, come avviene a ragione di esempio, pei registri dello stato civile, per le tabelle dei conti e della statistica, e per l'ordinamento della guardia nazionale; ma

diremo che in altri casi l'identità del principio e dello scopo può e deve consentire una certa varietà nei modi e negli atti dell'applicazione. Dall'identità del principio e dello scopo sarebbe indotta la legge a rendere obbligatoria pei comuni l'istruzione elementare, e per le provincie l'istruzione secondaria; ma in quanto agli ordinamenti ed ai metodi il preferire l'uno al multiplice sarebbe indizio di molta presunzione e di poca levatura. L'ordinamento della pubblica istruzione può conciliare colla massima semplicità il rispetto dovuto ai diritti delle famiglie, dei comuni e delle provincie colla vigilanza esercitata in nome dello Stato per la guarentigia dell'ordine e della moralità, pel conferimento dei gradi e per ogni opportuno indirizzo, ammonimento e conforto. La legge sulle opere pie dovrà invece addentrarsi in determinate prescrizioni non solo per le regole generali della loro gestione amministrativa, ma anche per le regole particolari delle spese a carico delle famiglie, dei comuni e delle provincie, colla facoltà ed anche coll'obbligo di unirsi in consorzio affinchè col carico meglio ripartito sia dato di meglio soddisfare all'intento.

Fra gli oggetti delle deliberazioni dei comuni e delle provincie sarebbe superfluo di rammentare le sovrimposte generali e le tasse locali, i regolamenti di polizia urbana e rurale, ed i lavori di pubblica utilità. Ai comuni non sarebbe poi da negare la facoltà di esporre i loro voti alle provincie, come alle provincie sarebbe convenientemente conceduta la facoltà di sottoporre al governo le loro osservazioni intorno agli interessi ed ai servizi pubblici. Delle tasse municipali e della perequazione delle imposte abbiamo già avuto occasione di parlare distesamente. Delle sovrimposte provinciali diremo soltanto che riescono pienamente giustificate quando si riferiscono ai bisogni generali della provincia, e che meriterebbero qualche riserva allorchè si trattasse di provvedere a spese richieste, non già dal bisogno generale di essa, ma dal comodo e dal vantaggio di una parte del suo territorio e dei comuni in questa compresi. In tal caso è da considerare se al sistema delle sovrimposte a carico di tutti i contribuenti della provincia sia da preferire il

sistema di ripartire le spese fra i comuni interessati, come sembrerebbe suggerito da ragioni di equità e di giustizia distributiva.

Pei regolamenti, intorno ai quali i comuni e le provincie avrebbero facoltà di deliberare, noi ripeteremo che la legge potrebbe indicarne i limiti in riguardo alla materia ed alle penalità, ordinando che qualora il prefetto, entro ad un certo termine, non ne dichiarasse sospesa l'applicazione, fossero applicati temporaneamente, finchè con decreto del governo centrale non rimanessero annullati pel loro disaccordo colle leggi dello Stato. A norma di queste si dovrebbe in ogni caso giudicare dai tribunali ordinarii. Se ciò si facesse anche quando si tratta di quei regolamenti governativi; onde l'astuta burocrazia prende molte volte a giuoco la volontà del legislatore, si darebbe una buona lezione a coloro i quali (fatta la legge) hanno pronto l'inganno nel tempo stesso in cui danno ad intendere di aiutarne l'applicazione. Ma noi non vogliamo smarrirci in questo labirinto per andare in traccia delle astuzie burocratiche e delle illusioni o delusioni costituzionali.

La quistione della vigilanza o tutela governativa è stata molte volte discussa; ma fra gli estremi opposti è difficile di ottenere quel giusto compenso, il quale risponda alla ragione dei principii e della pratica applicazione. « Se consultiamo la storia (scrive il Romagnosi) troviamo per esempio in Italia che lo spoglio dei diritti municipali e la fanciullesca tutela, a cui i municipii furono assoggettati, non invalse se non col moderno dispotismo incominciato col secolo decimo sesto. L'uso di trattare i municipii come inetti pupilli, fu importato in Italia dalla gallica conquista. »¹ La costituzione dei comuni e delle provincie non può guarentirne l'indipendenza fuorchè col rispetto delle leggi e degli interessi generali. La legge vuole che sieno osservate certe forme, assegna certe attribuzioni ed impone l'adempimento di certe incombenze. Se la legge è offesa, il governo ha dovere e diritto d'intervenire per richiamarne all'osservanza. Ma contro l'arbitrio del rappresentante governativo nella provincia si

¹ Romagnosi, *Giurisprudenza teorica*.

cerca una guarentigia nell'appello al governo centrale. Una guarentigia maggiore si avrebbe qualora il rappresentante governativo nella provincia verso i comuni procedesse col voto dei rappresentanti provinciali. Una guarentigia di altra natura si otterrebbe dal ricorso ai tribunali ordinarii, trattandosi in ognuno di questi casi di riconoscere se la legge sia stata bene applicata in riguardo alle forme prescritte, alle attribuzioni concesse, ed agli obblighi imposti. Siamo sempre nei termini della tutela giuridica, e quanto ai due primi sistemi, quantunque l'uno apparisca meno liberale dell'altro, tuttavia nè l'uno nè l'altro dovrebbe lasciare a temere dell'arbitrio governativo temperato, corretto e contenuto dalle guarentigie di una vera responsabilità ministeriale. Il terzo sistema non andrebbe a verso dei pubblici amministratori e li moverebbe a gridare contro l'utopia. Ed all'opinione dei pubblici amministratori porrebbe suggello la forza dell'abitudine, la quale non si lascierebbe vincere da una novità reputata pericolosa e strana, e che sarebbe certamente assai poco conforme alle idee ed alle usanze prevalenti. Noi ci contenteremo di avere accennata questa quistione, la quale si collega col problema del dicentramento amministrativo e governativo, colle ingerenze del consiglio di Stato, coi rapporti del potere centrale, ed infine cogli ordini e colla giurisdizione del potere giudiziario.

Dalla tutela giuridica, che si riferisce alla vigilanza ordinata pel rispetto della legge e pel diritto dei consigli deliberanti, passiamo a quella che chiameremo economica, la quale si esercitasse con un voto sospensivo o dal rappresentante del governo o dai rappresentanti della provincia. Improbabile e raro sarebbe per avventura il caso di un ragionevole richiamo; tanto più che i comuni per togliere la sospensione potrebbero modificare il preso partito. Ma per togliere la sospensione converrebbe ancora lasciare l'adito aperto ai richiami. Ora contro la negata approvazione si ricorre al Re, il quale decide dopo avere udito il parere del Consiglio di Stato. Supponiamo che un Consiglio di Stato sia istituito, e supponiamo ciò senza discutere nella presente occasione nè del principio, al quale si possa o si debba in-

formare nè del suo ufficio amministrativo e costituzionale.

Questa tutela, alla quale abbiamo dato nome di economica, si riferisce alla protezione d'interessi generali. La indipendenza dei comuni e delle provincie avrebbe quindi un limite quando accadesse di deliberare intorno alla distrazione del patrimonio, alla creazione di debiti ed alla imposizione di tasse nuove o straordinarie. Parliamo dapprima dei comuni, ricordando la distinzione che abbiamo fatta fra essi e i semplici borghi e villaggi. Quanto ai comuni le condizioni che abbiamo accennate pel numero dei consiglieri deliberanti, per la pubblicità delle deliberazioni e per le istanze dei contribuenti, non sembrerebbero insufficienti ad un popolo educato all'esercizio dei proprii diritti e doveri. Ma posto il caso di un decreto sospensivo, il quale proceda o direttamente, o pel richiamo degli interessati, dalla magistratura di vigilanza o tutela, quale via pel ricorso in grado di appello sarebbe degna di preferenza? Mettiamo a riscontro quattro sistemi diversi di ricorso, vale a dire: 1° al Re od al governo col parere del consiglio di Stato; 2° al Re od al governo col parere del consiglio provinciale; 3° al solo consiglio provinciale; 4° a magistrati amministrativi superiori a quello composto dal prefetto e dalla deputazione provinciale. Si dirà che il primo sistema risponde alla pratica vigente, assai più che ad una logica rigorosa; che risponde alla pratica con poca soddisfazione per le difficoltà da imputare in parte a colpa degli uomini, ed in parte a colpa delle circostanze, dei tempi e degli eventi, e che non risponde del tutto alla logica perchè nel giudizio di un magistrato, principalmente elettivo, interviene un consiglio di Stato affatto governativo. Ma la ragione invocata della logica è più apparente che vera, come potremo dimostrare fra poco.

Il secondo sistema toglierebbe la discordanza dei principii, ma nell'applicazione sarebbe accagionato di quei ritardi, che di leggieri si eviterebbero col primo qualora fosse disposto, che, scorso un certo termine dal fatto richiamo, si ritenesse cessata ogni obbiezione. Il terzo sistema, oltre l'inconveniente di prolungare gl'indugi o di mettere il consiglio provinciale nella necessità di protrarre le proprie convo-

cazioni, avrebbe ancora l'altro non meno grave di sottoporre il voto del prefetto governativo a quello del consiglio deliberante. Il quarto sistema infine accrescerebbe le complicazioni e le discrepanze, senza porgere quelle guarentigie che dai tre precedenti sistemi sarebbero offerti per la solennità delle forme e pel grado dell'autorità.

Per non cadere in abbaglio nel giudicare dei diversi sistemi richiamiamo la quistione al suo vero principio. La tutela degli interessi generali appartiene al parlamento, dal quale è esercitata o coll'uso del potere legislativo o colla vigilanza sul potere esecutivo. Oltre le facoltà proprie e dirette si riscontrano le facoltà concesse o delegate. Di ciò abbiamo un esempio tanto negli atti rimessi ai consigli deliberanti pel voto relativo alle imposte, ai prestiti ed alla distrazione del patrimonio (cose tutte collegate cogli interessi generali della società) quanto negli ordini delle opportune discipline e cautele. Per l'effetto delle quali essendo necessaria una vigilanza immediata, possibile e sicura, il modo di riparlirne gli uffici può diversificare per la forma e pel grado senza che perciò ne vengano meno la ragione ed il fine. Il concorso dei poteri deliberanti e del potere esecutivo prende norma dal rispetto della legge e dal diritto degli interessati. Le facoltà di eleggere, deliberare e ricorrere da un lato e la facoltà di contenere, impedire e decidere dall'altro rispondono alle condizioni richieste dall'intento della legge e dalla guarentigia del diritto.

Fatta pure l'ipotesi che l'ingerenza dello Stato non fosse riposta in una tutela preventiva, alla quale supplisse la bontà degli istituti e della educazione pubblica, non crediamo che ogni ingerenza ne sarebbe esclusa in una tutela successiva almeno nei casi di controversie e di opposizione, per non dire di usurpazione e di abuso. Qualunque ipotesi si faccia, l'ingerenza del potere o legislativo od esecutivo dello Stato è conforme ai principii della libertà e della giustizia sociale. Il dubbio nasce non tanto in riguardo ai principii, quanto intorno agli ordini dell'applicazione. Noi saremmo d'accordo nell'affermare che perfettamente logico riuscirebbe un sistema, pel quale da un

consiglio deliberante si facesse appello ad altro consiglio deliberante in grado superiore, ed in fine, per ultimo e supremo giudizio, al parlamento. Ma dovremmo soggiungere che dal concetto ideale non si dipartirebbe nella pratica l'esercizio delle facoltà delegate al potere esecutivo non disciolto dall'obbligo di risponderne al potere delegante. Colla esclusione del potere esecutivo si escluderebbe la responsabilità del governo, rimanendo ad un tempo esclusa la vigilanza o diretta o indiretta del parlamento: coll' accettazione di quel potere se ne accettano le conseguenze e si ottengono le guarentigie indirizzate a prevenirne gli errori e gli arbitrii. Il voto delle deputazioni provinciali nei rapporti col prefetto, ed il parere del consiglio di Stato nei rapporti coi ministri porgono due guarentigie diverse; l'una corrispondente al principio elettivo, l'altra corrispondente al principio di una responsabilità che si vuole illuminata anziché schernita o delusa. La differenza di quelle due guarentigie non permette di cadere in abbaglio. O si accoglie la guarentigia di un ricorso in grado supremo, e la scelta è posta, non diremo fra il parlamento ed il governo, ma fra il governo che proceda o coll' aiuto di un consiglio grave e maturo o coll' opera della sola burocrazia. O non si accoglie quella guarentigia, e noi dubitiamo che la istituzione di magistrati diversi nell'ordine amministrativo potesse corrispondere al desiderio della semplicità e della economia, ai principii della responsabilità e del diritto.

Con queste parole non abbiamo fatto menzione dei consigli di prefettura, perchè coll' abolizione del contenzioso amministrativo essi dovrebbero essere, non diremo ad un tratto aboliti, ma trasformati radicalmente. Se gli uffici moltiplicati fossero in proporzione del bisogno e del servizio; il problema riescirebbe facile e piano; ma il rispetto della equità sottentra a temperare il rigore della giustizia anche nell'emenda dei falli commessi senza ritegno, colla distribuzione degli uffici, dei gradi e degli stipendi. Non potendo cessare immediatamente il carico dello Stato, cessando il titolo delle ingerenze primitive, non cesserebbe la ragione di meritare il compenso coll' opera; e l'opera di alcuni con-

sultori tornerebbe utile ed opportuna almeno nel periodo della nuova riforma da propugnarsi con lealtà e con fermezza. Chi non ripugna dall'abolire il contenzioso dell'amministrazione, non ripugnerà per logica conseguenza dall'abolire i consigli di prefettura, conferendo il voto alla deputazione delle provincie per gli atti di vigilanza e di tutela. Ricordiamo che fra i due sistemi dei consigli governativi e delle deputazioni provinciali conviene appigliarsi all'uno o all'altro, e non all'uno e all'altro insieme, come si fece per necessità delle cose colle leggi sarde pubblicate quando il contenzioso amministrativo era tenuto in vigore. Ricordiamo che la buona fede del legislatore non tarderebbe ad essere delusa nella prova di unire e confondere fra loro quei due sistemi repugnanti ed opposti, mettendo a capo di entrambi il prefetto, che nella sua doppia qualità non potrebbe tenere in bilico la bilancia contro la preponderanza governativa aperta o segreta, centrale o locale.

Quanto alla provincia non ripeteremo che se il potere deliberante appartiene al suo consiglio, il potere esecutivo appartiene alla sua deputazione. Il prefetto, come rappresentante governativo nella provincia, non dovrebbe partecipare all'amministrazione provinciale. E non credano i timidi ed i ritrosi che ne rimanga offeso il decoro mentre all'incontro ne sarebbe accresciuta la dignità. Egli non partecipando a quell'amministrazione sarebbe in grado di vigilarla. Al governo centrale verrebbe poi riservata l'approvazione dei prestiti e delle tasse nuove o straordinarie, e la decisione dei ricorsi mossi dal prefetto a tutela degli interessi generali o dai contribuenti nei casi determinati dalla legge. Per la tutela dei comuni il caso (come dicemmo) è affatto diverso, perchè la deputazione provinciale procede in virtù di un mandato che la legge le attribuisce per coordinare l'elemento governativo coll'elettivo. Il concorso dei quali riuscirà facile e sincero, ordinandosi che gli atti rimangano approvati col visto del prefetto e della deputazione o sospesi pel voto contrario dell'uno o dell'altra, salvo poi comuni il diritto di riforma o di richiamo.

Non disconosceremo la convenienza di sottoporre a

qualche riserva le spese che aggravino i bilanci dei comuni e delle provincie per tre o quattro anni successivi, se questi periodi di tempo fossero assegnati per la rinnovazione dei consigli municipali e provinciali. Intorno alle liti da intentare e da sostenere ci parrebbe guarentigia bastevole il voto di due terzi del consiglio. In questo ed in altri casi non sarebbe poi inopportuno di conferire al magistrato di vigilanza e di tutela o ad un terzo dei consiglieri la facoltà di chiedere una nuova deliberazione; senza dimenticare che quando parliamo di comuni noi siamo lontani dal confonderli colle piccole aggregazioni dei borghi, delle parrocchie e dei villaggi.

L'istituzione delle fiere e dei mercati ora si approva dal governo col parere del consiglio provinciale. Si è avuto il buon pensiero di proporre al presente sistema una modificazione che dischiude ad altre la via. Essendosi proposto di sostituire all'approvazione del ministero quella del prefetto, non si è escluso il parere del consiglio provinciale. Ma per non cadere in abbaglio facciamo questo dilemma. Il governo interviene o per l'interesse del commercio o per ragioni di ordine pubblico. Nel primo caso s'intende perchè finora l'approvazione sia stata riservata al centro, ma s'intende pur anco che quell'interesse non entra nelle legittime ingerenze governative. La istituzione di una fiera o di un mercato è nell'interesse dei comuni, i quali, anzichè fare ostacolo direttamente, o col mezzo del governo, alla libera concorrenza, saranno indotti dalla natura delle cose a favorreggiarla, ed a prendere norma da essa per le loro deliberazioni. Nel secondo caso riescirebbe giustificata la condizione di darne avviso al governo locale per la vigilanza di polizia, ma non già la condizione di ottenerne l'assenso dal governo centrale col parere del consiglio della provincia.

Per risolvere il problema del dicentramento è necessario di richiamare le quistioni ai veri principii amministrativi, economici e civili. I veri principii amministrativi richiedono che le attribuzioni dei comuni, delle provincie e dello Stato sieno contenute entro ai loro confini, e che la vigilanza pel rispetto della legge, allargandosi dal centro

alla circonferenza, non trapassi i limiti delle guarentigie dovute al rispetto della libertà. I veri principii economici richiedono che il governo non ponga impaccio con una orgogliosa e sonnifera tutela ad imprese, le quali si attengano direttamente o indirettamente all'esercizio dell'agricoltura, delle arti e del commercio. Libertà, si va gridando, e poi vediamo che si aprono istituti d'insegnamento, imponendosi ai comuni ed alle provincie il privilegio di pagare e di tacere, qualunque ne sia l'indirizzo, l'opportunità ed il profitto. Vediamo che non è lecito nemmeno di tenere un comizio agrario, di aprire una cassa di risparmio, di procurare abitazioni salubri alle classi meno agiate senza la licenza dei superiori, i quali si arrogano la facoltà, non solo di esaminare, ma anche di riformare a loro diletto i relativi regolamenti e statuti. A guarentire l'ordine pubblico e la pubblica fede non basterebbe forse che certi regolamenti e statuti fossero presentati al prefetto, e che avessero vigore dopo un certo termine, o per tacito assenso qualora risultassero alla legge conformi, e pei vinti ricorsi in caso di opposizione?

I veri principii civili richiedono che per l'offesa di qualsivoglia diritto rimanga sempre l'adito aperto ai tribunali ordinari. È desiderabile (noi ripeteremo) che la quistione del contenzioso amministrativo non rimanga più lungamente sospesa. Sistemi diversi nelle diverse provincie d'Italia hanno tuttavia vigore per tale materia. La disuguaglianza nei titoli e nelle forme produce necessariamente una disuguaglianza nell'esercizio dei rispettivi diritti. I principali sistemi mettevano capo naturalmente ai loro antichi centri, e manca tuttora legalmente (chechè ne sia dei fatti compiuti) un centro comune, il quale si avrebbe in un solo consiglio di Stato, con una legislazione comune a tutto il regno.

Finchè le abitudini delle popolazioni non fossero turbate, la discrepanza di quei sistemi non avrebbe per esse un inconveniente molto grave nel corso degli affari, quantunque riescisse affatto incompatibile coll'indirizzo unificativo dei poteri e degli istituti centrali. Ma posta l'unità del centro anche

per gli affari del contenzioso amministrativo, rimessi in prima istanza od in appello al consiglio di Stato, è indubitato che le abitudini delle popolazioni ne riceverebbero turbamento. Sia pure familiare ed anche gradito ad alcune di esse quel sistema del contenzioso amministrativo quale era fra esse praticato; ma un nuovo sistema, che modifichi in tutto od in parte le pratiche consuete e trasporti necessariamente gli affari per la loro definitiva risoluzione dal centro antico e vicino ad un centro nuovo e lontano, farà sì che quella stessa predilezione che avessero potuto avere per gli usi del contenzioso amministrativo si converta in una insuperabile antipatia.

Per gli affari comuni si può ottenere giustizia quasi sul luogo, essendo convenientemente distribuiti i tribunali di prima istanza e di appello: e per gli affari del contenzioso amministrativo non si potrebbe ottenere giustizia in via di appello fuorchè ricorrendosi alla sede del governo centrale. Un tale disagio cesserebbe, se anche di questi affari fossero giudici i tribunali ordinari. I riguardi dell'opportunità, della convenienza e dell'interesse pubblico si accordano coi principi dell'ordine costituzionale e civile. La guarentigia dei diritti dei cittadini riposa nella solennità dei giudizi proferiti da magistrati indipendenti e irremovibili, i quali rendono giustizia in nome del capo supremo dello Stato. Niuno può essere distratto da'suoi giudici naturali, e ciò pure sta scritto nello statuto. Nel Piemonte, dopo che fu dotato di libere istituzioni, non tardò a nascere il desiderio di abolire il contenzioso amministrativo, ma le camere non trovarono tempo e modo di provvedere a questa prima riforma. Il Belgio non ebbe ad entrare in simili difficoltà perchè negli articoli 92 e 94 della sua costituzione è scritto: « Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. — Nul tribunal, nulle jurisdiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. » Ma sarebbe forse necessaria una dichiarazione espressa nel nostro statuto per inferirne che la giurisdizione del contenzioso amministrativo faccia contrasto ai principii dell'ordine giuridico e costituzionale? La lettera anche in questo caso ucciderebbe

lo spirito, e siamo lontani dal credere che uno statuto di governo libero e rappresentativo voglia essere interpretato ed applicato come un regolamento di burocrazia.

Non daremo nota di soverchia parzialità, quasiché perorassero in causa propria, a quegli uomini esercitati nella pubblica amministrazione, i quali si mostrano dell' interesse di questa in modo preoccupati da temere di metterla alla prova colla giustizia comune. Le loro esitazioni, nascendo dalle difficoltà varie e molteplici che si riscontrano nella distinzione fra gli ordini giuridici e gli amministrativi, non saranno accolte con leggerezza da coloro che hanno in costume di guardare le cose più addentro della semplice corteccia. A che giova dissimulare o disprezzare le obiezioni, quando si cerca sinceramente la verità?

Per gli affari giuridici (udiremo più di una volta rammentare) si hanno o principii generali o norme positive che al giudicante sono di guida, di lume e di conforto nel sentenziare. Il suo criterio, fortificato dalla esperienza, ha nella legge scritta, nelle interpretazioni e nelle consuetudini una regola da applicare, ed ha inoltre nello zelo e nella gara dei contendenti una occasione ed un aiuto a meglio discernere il vero dal falso, il giusto dall' ingiusto. Ma per gli affari amministrativi, dove sono i codici, dove le tradizioni abbastanza continuate che ne facciano le veci? Il criterio del giudice potrà forse bastare anche laddove per recare un giudizio fondato appena basti il criterio del pubblico amministratore? E gl' interessi della pubblica amministrazione, che per la necessità del pubblico servizio debbono procedere sicuramente nella loro via, si vorranno esposti alle lungherie ed alle spese di un processo, agli inconvenienti di un metodo non appropriato alla loro natura? Non volete tribunali di eccezione? Ma questi del contenzioso amministrativo sono tribunali speciali per materie di un ordine speciale, le quali se addomandano da un lato particolari disposizioni, porgono dall' altro corrispondenti guarentigie.

Noi crediamo di non avere attenuata l'importanza delle ragioni addotte dai patrocinatori del contenzioso amministrativo; ma crediamo ancora che il principio, pel quale se

ne chiede l'abolizione, non rimanga indebolito dalle difficoltà che si riscontrassero in sulle prime nell'applicarlo, e nel determinare i confini che separano gli affari dell'ordine semplicemente amministrativo da quelli dell'ordine giuridico. Alcune difficoltà sono alquanto esagerate, ed altre saranno o apparenti o momentanee. Ogni quistione vuole essere studiata, e i giudici ordinari ne hanno delle ardue e complicate assai più che non riescano e non possano riescire quelle di un' indole amministrativa. La difficoltà non è tanto nello studio delle quistioni, quanto nella sicurezza del criterio per giudicarne, ed in ciò l'esperienza del magistrato non potrebbe tenersi vinta dalla esperienza di un consiglio amministrativo. Quali sono poi queste quistioni che le leggi del contenzioso amministrativo vogliono riservate a giudici speciali? Basta riandare anche per poco quelle leggi per rimanere convinti che le materie indicate da esse o seguono il corso ordinario dell'amministrazione o appartengono alla giustizia universale. Di più, lasciandosi (per sola ipotesi) da parte i principii del diritto costituzionale e civile, chi fra un pubblico magistrato avvezzo a giudicare appunto secondo le norme della giustizia universale, ed il pubblico amministratore avvezzo a ragionare secondo l'interesse particolare della sua amministrazione, chi è atto ad ispirare maggiore fiducia? Il pubblico amministratore, per quanto voglia e sappia essere imparziale, non sarà sempre giudice in causa propria? Sia pure che resista al desiderio ed alla inclinazione di preferire il trionfo dell'amministrazione a quello della giustizia; sia pure che non tema di offendere la sua dignità o la dignità del governo nel confessare un errore commesso; ma è certo che non avrà sempre l'apparenza di essere del tutto indipendente, e che (senza fargli torto) potrà per questa ragione, e per le altre già riferite, essere in sospetto e non accettato tranquillamente.

Non si metta nemmeno per un istante in dubbio il merito della indipendenza; ed allora è a dire che, o si vuole anche nelle controversie fra la pubblica amministrazione ed i privati cittadini una indipendenza vera di giudizio, e non si potranno rifiutare i magistrati ordinari, dai quali essa per

la natura delle leggi e della loro istituzione è solennemente guarentita; o si vogliono sfuggire i magistrati ordinari per ricorrere alle sentenze dei tribunali amministrativi, e non si potrà allontanare l'accusa che si vada in traccia non già di una giustizia più rigorosa, ma di un' agevolezza più profittevole. Se la differenza delle specie e dei generi nelle materie giudicabili potesse giustificare la differenza dei giudici e dei tribunali, noi ne avremmo almeno tanti quanti sono i principali titoli del codice civile e dei servigi amministrativi. Quelle ragioni che valgono a spiegare i provvedimenti ordinati a mantenere ed invigorire la disciplina delle milizie non si penserà ad allegarle nemmeno per sogno a guarentigia della pubblica amministrazione ne' suoi rapporti coi diritti dei cittadini. Le guarentigie della pubblica amministrazione non si debbono cercare nell' offesa del diritto dei cittadini, ma nella loro osservanza, la quale terrà pure in rispetto i ministri ed agenti di quella per guardarsi dai falli, dai trascorsi, dalle inavvertenze e dagli arbitrii.

Si ebbe talvolta il mal vezzo di attribuire ai tribunali ordinari una soverchia facilità nel dar torto alla pubblica amministrazione, venendone ad essa un doppio danno per la menomata tutela de' suoi interessi e per lo scoraggiamento de' suoi incaricati. Ammettiamo pure che in qualche caso quella lamentata disposizione o tendenza avesse potuto lasciare di sé qualche indizio più che probabile. Ammettiamo pure che i fatti sieno certi; ma dalla supposta certezza dei fatti non ne viene che certe sieno le cagioni ad essi attribuite, le quali più che al difetto dei giudicanti si potrebbero volgere a colpa dell' amministrazione, sia per la inesattezza de' suoi regolamenti, o per l'incapacità ed incuria de' suoi esecutori. Sarebbe assurdo che l' integrità di un magistrato, al quale si commettono con fiducia le vite e le sostanze dei cittadini, fosse revocata in dubbio quando si piatisce di certi affari amministrativi. E non meno assurdo sarebbe, che mentre la pubblica amministrazione, messa alle strette dal severo ed imparziale giudizio dei magistrati, si renderebbe sollecita di migliorare i suoi procedimenti, si preferisse di sottrarla dai tribunali ordinari per mantenerla nelle sue viete abitu-

dini. La pubblica amministrazione, se provasse da principio qualche imbarazzo nel nuovo sistema, alla fine se ne avvantaggierebbe riducendo a forme più precise le sue regole, e ravvivando l'attività, l'intelligenza e lo zelo dei suoi agenti.

Ma qui si presenta una difficoltà che può sembrare momentanea, senzachè però sia da tenere in dispregio. Se bastasse dire: è abolito il contenzioso amministrativo e gli affari corrispondenti si deferiscono ai tribunali ordinari, nulla di meglio per verità. Ma sotto una formola tanto semplice in apparenza, si racchiudono quistioni gravi e molteplici, le quali ne rimarrebbero per essa avviluppate o tronche anzichè svolte e risolte. Nelle varie provincie d'Italia diversificano fra loro i titoli riservati all'ordine del contenzioso, e gli altri riservati agli ordini amministrativi. Di più, le leggi che si attengono alla pubblica amministrazione sono per logica conseguenza diversamente foggiate secondo la diversità dei sistemi e dei metodi rispettivi. Donde risulta che una formola concepita in termini generali ed assoluti non avrebbe dappertutto un effetto medesimo; talchè deferendosi ai tribunali gli affari contenziosi, poco si farebbe laddove questi fossero in tutto od in parte annoverati fra gli amministrativi, e troppo si farebbe laddove alcuni di essi prendessero dagli altri un nome che non corrisponderebbe alla realtà ed alla sostanza.

Una legge abolitiva del contenzioso nei rapporti della pubblica amministrazione coi privati diritti dei cittadini avrebbe la più grande semplicità se con disposizioni temporanee, ma necessarie, non dovesse tener conto delle difficoltà, le quali nascono dalle diverse leggi e pratiche amministrative, e verranno meno allorchè queste leggi sieno poste in accordo fra loro e col nuovo sistema che potremmo chiamare di tutela giuridica. Al quale intento, più che una legge negativa, come appunto sarebbe una legge di abolizione, condurrebbero quelle leggi positive che si riferiscono agl'interessi, ai servigi ed ai bisogni della pubblica amministrazione. Le leggi pei lavori pubblici e pei consorzi, per l'espropriazione coattiva, per le imposte, per le pensioni e per altre

simili materie avrebbero ufficio di perfezionare e di compiere quel sistema che abbiamo chiamato di giuridica tutela, il quale non potrebbe andare disgiunto dal sistema di un governo provvido e costituzionale.

Questo problema fu discusso da una commissione legislativa, e si dava alla stampa un estratto dei relativi processi verbali. Sulla fede di questi ricorderemo una confessione che i pochi ma calorosi patrocinatori del contenzioso amministrativo credettero di fare a discolpa della mala prova ond'era accusato. Allora si parlava delle provincie del Piemonte e della Lombardia, nelle quali la legge del 1859 sul contenzioso amministrativo era stata applicata; ed ecco quanto vediamo riportato della seduta del 7 marzo 1861 intorno alle prove dell'ordinato sistema. « Se questa istituzione, che dapprima diede ottimi frutti, si è poi alquanto guastata, conviene ricercarne la causa nella notorietà di alcune scelte infelici, nell'abbandono in cui la lasciò per qualche tempo il governo, preoccupato dalle gravi cure della politica, nel difetto di direzione al ministero pubblico, e di controllo, per suo mezzo, sui lavori dei consigli d'intendenza e di governo. Se poi fu poca l'attività di questi tribunali in qualche provincia nuova e specialmente in Lombardia, ciò deriva principalmente dacchè la garanzia del ricorso in via contenziosa contro gli atti dell'amministrazione non è ancora abbastanza conosciuta ed apprezzata da quelle popolazioni, le quali si restringono per lo più a ricorrere in via amministrativa alle autorità superiori, siccome ne avevano l'abitudine. »

La scelta infelice degli uomini resa peggiore dal difetto d'indirizzo e di vigilanza, non è buona ragione per tenere in pregio l'istituzione del contenzioso amministrativo. Se le antiche provincie non furono confortate a rallegrarsene, le provincie nuove mostrarono di avere più che abbastanza conosciuta la fallacia di quella supposta guarentigia, alla quale preferirono o il rimedio dei tribunali ordinarii, nelle controversie giuridiche, o il rimedio dei ricorsi amministrativi nei casi ordinarii della pubblica amministrazione, quantunque la via di quei ricorsi sia tuttora da rendere facile, breve e sicura.

L'abolizione del contenzioso amministrativo è richiesta dai buoni principii nell'ordine della pubblica amministrazione e delle guarentigie civili e costituzionali. Ma altre riforme sarebbero richieste, tanto per rendere più facili i rapporti dei cittadini col potere esecutivo, quanto per mettere riparo alla negligenza ed all'arbitrio de' suoi agenti. Queste riforme metterebbero capo 1° alla pienezza di giurisdizione nei tribunali ordinarii esercitata con vera indipendenza in tutti gli affari, pei quali s'invochi la legge a tutela del diritto; 2° alla distribuzione dei poteri dal centro alla circonferenza ordinata in modo da prevenire la confusione, gli abusi ed i ritardi; 3° ad una responsabilità che dalle astrazioni della teoria sia trasportata nella realtà della pratica. Si vuole con ragione che il governo abbia autorità di contenere entro ai limiti della legge e di richiamare alla sua osservanza i comuni, le provincie e le private aggregazioni; ma con eguale ed anzi con più forte ragione si dovrebbe volere che i rappresentanti e gl'impiegati governativi non godessero di una beata impunità nei loro rapporti col pubblico. Non parleremo dei rapporti del potere esecutivo col potere legislativo, essendo troppo noto il mal vezzo di pubblicare regolamenti e decreti, i quali danno di cozzo colle intenzioni e colle prerogative del legislatore. Non parleremo dell'usanza, meno nota, di supplire alla legge od anche di trasformarla con lettere circolari e segrete, come si andò facendo da qualche ministero e perfino da qualche prefettura. Parliamo soltanto dei rapporti che i cittadini hanno col governo. Si tratta di riscuotere un credito, di ottenere una pensione, di fare un ricorso? Le istanze non dovrebbero rimanere lungamente deluse per difetto di ordini buoni e di buona volontà. È necessario senza dubbio che i poteri locali sieno collegati al potere centrale, ma è necessario ancora che non manchino le guarentigie più desiderabili e sicure contro i pericoli dell'ignoranza, dell'errore e dell'incuria. La responsabilità degli agenti governativi è cosa della più grande importanza per l'interesse del pubblico, non meno che del governo e de' suoi medesimi rappresentanti.

Sappiamo bene che il problema del dicentramento am-

ministrativo e governativo può essere soltanto in parte risoluto colle leggi intorno ai comuni, alle provincie ed agli istituti di loro appartenenza. Ma sappiamo ancora che la natura di questo scritto non ci consente di addentrarci in simile materia, della quale abbiamo toccato per incidenza assai meno del merito ed assai più di quello che ad una semplice digressione si convenisse. Ci sia lecito soltanto di ripetere che i buoni ordini amministrativi sono collegati coi buoni ordini costituzionali, e che gli uni e gli altri avranno un valido fondamento nei buoni ordini giudiziarii, se vogliamo un'amministrazione non complicata ed arbitraria, ma semplice e progressiva; se vogliamo guarentiti il rispetto della legge e il diritto dei cittadini, e se vogliamo che i principii dello statuto non si convertano in parole vane, e che la verità non prenda apparenza di menzogna.

Non taceremo infine che intorno all'ordine degli uffizi e degli impiegati sono da risolvere quistioni molto delicate e complesse per loro natura e pei loro rapporti collo Stato, colle provincie e coi comuni. Sono complesse per loro natura avuto riguardo, 1° alla qualità, al numero, alla distribuzione dei servigi colla maggiore economia di tempo, di spesa e di danaro; 2° al sistema delle nomine precedute dall'esame dei titoli o dalle prove del tirocinio o dall'esperimento di un pubblico concorso; fatte dal consiglio deliberante o delegate in tutto od in parte al magistrato esecutivo entro ai limiti dei ruoli e degli stipendi prestabiliti; confermate dalle condizioni del tempo e del merito, dall'accordo dei patti speciali o dall'uso dei diritti acquistati, od esposte all'effetto di quelle riserve, onde le amministrazioni presenti volessero rispettata la libertà delle amministrazioni future; 3° alle norme per le aspettative e per le pensioni o coi metodi usati o con nuovi istituti di previdenza. Sono complesse pei loro rapporti collo Stato, colle provincie e coi comuni, avuto riguardo al trasferimento delle attribuzioni, dei servigi e degli impieghi cogli atti delle riforme augurate negli ordini della pubblica amministrazione. Il pericolo di moltiplicare le piante chiamate parassite deve tenere in sull'avviso, tanto più che alla difficoltà di resistere al predominio della burocrazia si po-

trebbe aggiungere la difficoltà di recare i servizi e gl'impieghi nelle prefetture e nelle provincie a quell'uniformità, la quale in questo caso corrisponderebbe alla giustizia ed alla eguaglianza nei diritti e nei carichi amministrativi. La difficoltà riescirebbe grave se dai principii generali non piacesse di procedere accortamente e per gradi nella pratica applicazione, distinguendosi le disposizioni transitorie dalla definitiva in accordo cogli interessi dello Stato, delle provincie e dei comuni, ed avendosi fede nei consigli della prudenza, negli aiuti della discussione, nei conforti della libertà.

Insufficiente e scarsa riuscirebbe una regola generale ed assoluta nella ricomposizione o nella riforma dei diversi uffizi che ai servizi interni, ai lavori pubblici, all'istruzione ed alla beneficenza si riferiscono. E non dubitiamo di affermare che una difficoltà alquanto più grave sembrerebbe riposta negli ordini del pubblico insegnamento o troppo sviluppati nella rete della burocrazia, o meno conformi alle condizioni di un vero progresso economico, civile e politico. Noi, parlando di quella parte che sarebbe attribuita ai comuni ed alle provincie, supponiamo che i comuni e le provincie avrebbero diritto di accettare col beneficio dell'inventario l'eredità trasmessa dallo Stato. Il quale ha il tristo privilegio di fare meno bene, facendo alla ventura e col mezzo de'suoi clienti ciò che meglio o con maggiore opportunità si farebbe dalle aggregazioni delle provincie, dei comuni e dei privati cittadini. Ma se è vero che i valentuomini in qualsivoglia arte o magisterio non nascano come i funghi, e che la stagione del raccogliere sia preceduta per legge di natura fisica, intellettuale e morale dalla stagione del seminare e del venire a maturità; sarà vero ancora che dall'andare a balzi e dal procedere a ritroso si reca a quella legge una doppia offesa. Nell'invocare le ragioni della libertà non si escludono quelle della vigilanza.

Abbiamo per tal modo accennate alcune fra le principali quistioni che sarebbero da sciogliere in una parte molto importante della pubblica amministrazione, vale a dire in quella che alla riforma municipale e provinciale meglio appartiene. E siccome un vero sistema di pubblica ammini-

strazione è composto di elementi diversi in perfetta corrispondenza fra loro, così abbiamo talvolta risguardato oltre al segno che dall'argomento delle provincie e dei comuni ne pareva indicato. Le quistioni intorno ai principii richiamano alla mente una quistione gravissima intorno al metodo, avuto riguardo a quelle difficoltà legislative e costituzionali che s'incontrano nel nostro cammino. Anche intorno a questo subbietto spenderemo poche parole, tenendo per fermo che in mala parte non saranno ritorte le buone intenzioni.

§ 18. — Difficoltà legislative e costituzionali.

La legge sui comuni e sulle provincie si collega principalmente colle leggi del contenzioso amministrativo, della corte dei conti e del consiglio di Stato, con quelle della istruzione e della beneficenza, della pubblica sanità e sicurezza, dei lavori pubblici, dei dazi di consumo, delle tasse dirette e della loro riscossione. Certo è che all'ordinamento della pubblica amministrazione si richiede un sistema di leggi informato ai medesimi principii, e che l'ordinamento della pubblica amministrazione s'intreccia con quello della pubblica finanza. Certo è che se alcune quistioni fossero rimaste intatte, si potrebbero risolvere più facilmente, perchè alla discussione dei principii non farebbero contrasto gl'interessi nuovi aggiunti agli antichi. Ma certo è ancora che mentre rimangono sospesi i problemi intorno al contenzioso amministrativo ed ai consigli di prefettura, alla costituzione provinciale ed al pubblico insegnamento (non cadendo qui in acconcio di parlare degli uffizi che si attengono all'amministrazione della giustizia, della finanza e delle cose ecclesiastiche) si è operato come se quei problemi fossero già stati risolti dalla volontà della nazione. Ricordiamo i fatti, e risparmiando i commenti, augurandoci che si riesca a porre un valido riparo alle triste conseguenze, onde ne sembra minacciato anche nell'avvenire il sistema di una ben ordinata amministrazione economica, libera e progressiva.

Non dissimuliamo che ad un ordinamento normale e

definitivo si giungerebbe per gradi diversi coll'aiuto di quella comunanza d'interessi e d'idee, la quale sarebbe agevolata dalle buone leggi, dalla educazione politica e civile e dalle comunicazioni facili, pronte e sicure. Ma se all'ordinamento della pubblica amministrazione si richiede un vero sistema legislativo, non si vorrà certo negare che al complesso di molte leggi nuove non possano supplire alcune generali riforme per mettere in atto i principii di ordine e di economia, di eguaglianza e di libertà. Nell'arte dei temperamenti e delle disposizioni transitorie è pure riposto quel magistero, col quale l'accorto legislatore non dimentica il passato, provvede al presente e all'avvenire. Comunque sia, è fuori di dubbio che sarebbero innanzi tutto da porre in sodo i principii per non procedere a caso rinnovandosi l'esempio di apprestare rimedi peggiori del male.

Dei principii da discutere abbiamo già fatto qualche motto quasi più per accennarli che per esporli. Delle difficoltà pratiche, legislative e costituzionali, che hanno non di rado impedito molte utili discussioni e molti necessari provvedimenti per ricomporre ad unità vera le diverse parti del regno, non sarebbe superfluo di ragionare alquanto senza presunzione e senza riserbo. Ma peccerebbe di poca memoria e di poca giustizia chi non escludesse da questo discorso quegli atti che si riferiscono all'unificazione del debito pubblico, ad imprese di pubblica utilità e soprattutto ad un esercito ordinato e poderoso. Non diremo che all'unificazione dei conti non sarà provveduto soltanto coll'istituire una corte suprema, e che mal si provvederebbe coll'applicare metodi troppo complicati ed insieme troppo difettivi di registri e di riscontri. Non diremo che alla unificazione degli uffizi e degli istituti non bene si provvederebbe colla moltiplicazione degli stipendi e degli stipendiati antepoendosi i pretesti della eguaglianza alle ragioni della previdenza, della equità e della economia. Non diremo che l'unificazione riposta nel predominio delle forme e delle spese, anzichè nel trionfo dei principii, procede a ritroso del fine e dell'intento. Diremo piuttosto quali sieno quelle maggiori difficoltà che si vennero frapponendo e tuttavia si frappongono ad una costituzione

amministrativa in accordo colla nostra costituzione politica e nazionale.

Era difficile in breve intervallo di tempo, e quando gli animi erano ancora vivamente commossi da avvenimenti tanto straordinarii e meravigliosi, l'avere delle cose un'esatta conoscenza fra tanta varietà di leggi e di bisogni, di usi e di vicende, e l'avere bene disposto l'ingegno agli studi pacati, ai confronti imparziali ed ai maturi giudizi. Questa prima difficoltà sarebbe venuta meno, succedendo ai ricordi del campanile ed all'amore delle antiche abitudini il nobile orgoglio di partecipare al concetto di una legislazione nazionale. Ma una seconda difficoltà, originata dai rapidi mutamenti, se ebbe scusa o ragione nell'impazienza di cancellare le orme impresse dalle dispotiche signorie, si venne accrescendo senza ragione e senza scusa dalle successive trasformazioni, le quali ebbero la sembianza di essere imposte dal capriccio e dall'arbitrio anzichè suggerite dal rispetto della dignità nazionale, delle prerogative parlamentarie e del senso comune. Cosa fatta capo ha, parve che si andasse dicendo, e si venisse poi di mano in mano ripetendo ad ogni conquista che si faceva nel dominio della burocrazia, onde si riusciva a mettere nuovi intoppi nel cammino delle riforme ed a renderle ad un tempo più desiderate e necessarie. Si ebbe il torto di sospettare che alla ragione di una politica nazionale prevalesse nell'ordinamento interno il disegno di una politica municipale soverchiatrice e meschina, la quale in ogni modo non avrebbe mai dovuto indurre a confondere le virtù non mai abbastanza ammirate di un popolo cogli errori e colle colpe di qualsivoglia consorteria.

Una terza difficoltà venne senza dubbio dalle assemblee nuove e rinnovate; dagli umori ai quali veniva aperto uno sfogo forse molesto ma certamente salutare, e dalle quistioni politiche del più alto momento. Alcuni vollero riscontrare una maggiore difficoltà nella tendenza ad avversare qualunque proposta, la quale si dipartisse dai noti sistemi. Ma dal fatto di qualche meno discreto zelatore non è lecito di argomentare in modo generale ed assoluto; e del resto non crediamo di dovere per l'una o per l'altra parte rammentare

l'esempio di quel buon curato di montagna, il quale non sapeva leggere fuori del suo breviario. Rammenteremo invece come quel ministro, che poneva il suo nome alla legge comunale e provinciale del 1859; dichiarasse verso la fine del 1862 che se fosse rimasto in seggio avrebbe proposte le riforme richieste dalle nuove condizioni d'Italia. È noto che nessuno dei governi temporanei dell'Emilia, dell'Umbria, delle Marche, di Napoli e di Sicilia, pubblicando quella legge, ne accettò il sistema amministrativo delle provincie; ed è noto ancora che il sistema amministrativo dei comuni si collega con leggi speciali rimaste in vigore, dando di cozzo coi principii dell'unità e della eguaglianza.

Si è affermato con qualche solennità che la legge sarda del 1859 sarà sempre la più liberale di tutta Europa. Questo *sempre* non vorrà essere rigorosamente interpretato come l'ultimo ed estremo limite di ogni progresso possibile per noi e per l'Europa civile. Poco dicevole sarebbe il disputare intorno al grado maggiore o minore di libertà in qualche parte di questa o di quella legge, non considerata nel suo complesso e ne'suoi rapporti colle altre. Meno dicevole ancora sarebbe l'alternare le lodi e le querele quando il problema è riposto nel sapere se una legge fatta per alcune provincie debba bastare per tutte senza riguardo alla diversità dei tempi, dei luoghi e delle circostanze. Due prove di riforma furono tentate, ma non discusse. La prima comprendeva le leggi amministrative di un solo ministero, vale a dire di quello dell'interno; l'altra si teneva paga di modificare alcune disposizioni della legge comunale e provinciale del 1859. L'ordinamento della pubblica amministrazione non si può compiere fuorchè con un sistema il quale s'informi a principii determinati e certi, e si rechi in atto coi provvedimenti più utili ed opportuni, coi metodi più spediti e sicuri. Nell'aspettativa di nuove leggi organiche perfettamente codificate sarebbe forse strano consiglio, per uscire dal *provvisorio*, l'appigliarsi al partito di coordinare fra loro le più urgenti e necessarie riforme con una serie di articoli quanto comprensivi altrettanto precisi? L'indicare (a cagione di esempio) le attribuzioni delle provincie e dei rappresentanti governativi,

le guarentigie dei ricorsi per le nomine e discipline degli impiegati, i titoli ed i modi di un vero dicentrimento negli ordini del governo e della pubblica amministrazione, non aprirebbe forse la via a quel meglio che si ha ragione di attendere? Il lasciare muti ed inerti i consigli provinciali in tanti argomenti d'interesse e di servizio pubblico, sarebbe forse un atto di prudenza politica e civile? Il differire l'ordinamento organico giudiziario avrebbe forse qualche scusa per rispetto alla economia ed alla giustizia?

Le accuse d'impotenza o di ritrosia saranno cagione non di maggiori difficoltà, ma di maggiore eccitamento a vincere le difficoltà nuove e le antiche. — È già qualche anno trascorso dai giorni della vostra riscossa (ndimmo più volte mormorare) e quale prova avete voi dato di sapervi comporre a nazione libera e unita? Manca il buon volere, mancano i concetti, gli esperimenti e gli esempi; mancarono gli stimoli e le occasioni per corrispondere ai voti ed alle speranze comuni? O voi siete immaturi alla impresa di mettere in assetto le cose vostre, edificando con ordine dopo avere scomposto e rimutato senza disegno, vincendo superbie misere e più misere invidie e gelosie, non tenendo in dispregio ciò che non avete per anche appreso a conoscere, ed apprendendo a conoscere prima di giudicare, preferendo alle vane declamazioni i saggi consigli ed i virili propositi e cercando il meglio con desiderio fermo e sincero ovunque si trovi. O confessate che la impresa non riesce alla prova finchè l'idea astratta della unità, sorridendo al pensiero ed all'immaginativa con tutto il prestigio della grandezza, della gloria e della speranza non soffre di essere recata in atto senza pericolo e senza contrasto. O siete mal accomodati e peggio disposti all'opera unificativa; o questa incontra un ostacolo insuperabile nella diversità degli ingegni, degli istinti, dei costumi, delle memorie, delle abitudini, delle tendenze e degli affetti. — A tale dilemma sarebbe agevole il rispondere, aprendo le storie delle nazioni più potenti e civili, per quanto piacesse di essere severi con noi nel condannare i modi tenuti in questi primordi della nostra ricomposizione nazionale.

Altri con animo più benigno mostrò di credere che il

problema della vagheggiata unità non fosse bene in accordo coll' amore delle libertà e delle franchigie locali. Noi non pensiamo di andare errati tenendo un'opposta sentenza, sembrandoci che l'unità non sia da confondere colla concentrazione, la quale specialmente per noi sarebbe da molti e gravi danni accompagnata. Da cosa nasce cosa, e noi rifuggiamo dal pensare a quali termini ne condurrebbero la imprevidenza, la tracotanza e la incuria, non diremo di questo e di quello, perchè troppo ripugna il toccare degli uomini, quantunque anche la colpa dei sistemi ricada molte volte sul capo dei loro ostinati od improvvidi sostenitori. Un governo non buono a governare e ad amministrare sarebbe il peggiore nemico di una nuova costituzione nazionale e politica, facendo cadere in bassa stima i liberi istituti e dando ardimento e forza ai partiti chiamati estremi. Governo buono sarebbe possibile in Italia coi sistemi concentrativi accompagnati dai loro infiniti inconvenienti ed abusi?

La novità dei tempi, degli uomini e delle cose non consentirebbe di argomentare da fatti particolari e presenti ad un ordine generale e futuro, purchè col sistema dei fatti compiuti non si ponessero alcune premesse, delle quali troppo facile sarebbe il presagire le inevitabili conseguenze. Sia pur lecito quanto si vuole di tenere in un cale tutte le condizioni del passato, ma non si vorranno probabilmente, nemmeno da chi nell'opera di ordinare uno Stato sarebbe disposto a lasciarsi vincere dall'arte del ciabattino, non si vorranno tenere in un cale tutte le necessità del presente e le speranze dell'avvenire. Col sistema concentrativo si attribuisce una preponderanza soverchia ai poteri dello Stato, preponderanza che si collega per molti rapporti storici, morali e politici colla sede del governo centrale. Il possesso della capitale può essere differito per cagioni che ci asteniamo dal discutere, ma sembrerebbe assai poco preveduto da coloro, i quali non hanno pensato e non pensano che l'eccessivo concentramento in una sede lontana e temporanea, o mostra poca fede nei destini della nazione o ne compone gli ordini interni in modo da doverli poi rimutare e scomporre con grave imbarazzo, turbamento e pericolo.

Si comprende che il regno di Sardegna non avesse in pronto un sistema di leggi e di amministrazione applicabile al resto d'Italia, mentre con sacrifici magnanimi intendeva a propugnare vittoriosamente la causa della libertà e della indipendenza nazionale. Ma non si comprende che il nuovo regno di Italia possa trascurare il concetto di un ordinamento che meglio risponda ai bisogni della nazione, quasichè l'essere bene ordinati non giovasse a renderne più forti. La maggiore difficoltà che si opponga nell'applicare un rimedio al male, sta nel credere o che male non vi sia, o che riesca inopportuno l'invocato rimedio. Se la buona politica fosse estranea alla buona amministrazione ed alla buona finanza, certi sistemi, i quali si andarono sempre più sviluppando con danno dell'una e dell'altra, potrebbero rimanere inalterati e sospesi. Ma chi risguarda oltre alla prima apparenza delle cose e non rifiuta di richiamarle ai loro principii, richiamando ad un tempo gli effetti alle loro cagioni, e dalle une argomentando gli altri, non potrà rimanere in dubbio sulla convenienza di procedere con principii e con mezzi adeguati alla intenzione ed al fine.

Ricorderemo ancora le difficoltà opposte dalla pratica costituzionale ad un buon sistema legislativo anche nelle circostanze ordinarie di regni già costituiti sopra fondamenti solidi e sicuri. Il parlamento subalpino che riuscì con eterna sua gloria a mantenere vivo il fuoco sacro della nazione, non poté riuscire alla riforma dei codici ed all'approvazione delle leggi organiche. Il Piemonte ebbe una legge municipale dalla dittatura del 1848 ed altra dalla dittatura del 1859, colle leggi relative alla istruzione, alla sicurezza, ai lavori pubblici, oltre al codice penale ed ai codici di procedura. Un parlamento di gran lunga più numeroso e con interessi tanto diversi, potrebbe forse meglio riuscire alla prova, essendo chiamato in tanta novità d'uomini e di cose, non già a riformare uno Stato, ma bensì a ricomporre più Stati in una sola nazione? Si vanno lamentando gli arbitrii del potere esecutivo; e gli arbitri quand'anche avessero ragione di urgenza e di bene, sarebbero sempre pericolosi per l'offesa dei principii e per la qualità dell'esempio. Ma il potere deliberante si è posto

in grado di prevenirne la necessità e di reprimerne gli abusi? I tempi straordinarii sarebbero di scusa all'esercizio di qualche straordinaria facoltà tacitamente acconsentita e largamente interpretata? Se ciò fosse, meglio gioverebbe troncare le incertezze determinando la natura ed i limiti delle facoltà concesse, anzichè permettere la confusione dei poteri con una mescolanza di atti e di sistemi, i quali non lasciassero discernere, con poca edificazione dei popoli, il costume dei governi dispotici da quello dei reggimenti rappresentativi.

Finora si ebbero esempi di regni che vennero ordinati o coll'impero delle dittature o col voto di assemblee sovrane o col rispetto delle antiche leggi e consuetudini. La Francia ha fatto l'esperienza delle assemblee costituenti e dell'assoluto impero; il Belgio ebbe il suo congresso nazionale, e l'Inghilterra si conservò fedele al culto delle sue tradizioni, rendendosi ad un tempo maestra di libertà. L'Italia per comporsi ad unità di nazione, ora è condotta ad ordini nuovi coll'osservanza dei metodi parlamentari; è condotta ad ordini nuovi senza l'aiuto delle tradizioni e senza il prestigio delle assemblee costituenti, e diremo anche senza l'impero delle dittature, se la parola non ci fosse troncata a mezzo dalla storia delle annessioni. La nostra legge fondamentale è lo statuto. O con questo, o fuori di questo. Per essere con questo fa d'uopo che gli atti e le forme rispondano ai principii, e che gli effetti non contraddicano alle speranze dell'applicazione. Ma fuori di questo si andrebbe con arbitrii dapprima mascherati e poi scoperti; dapprima per disperate o supposte necessità, e poi per elezione e per costume: dapprima con qualche esitazione e sorpresa e poi con baldanza, indifferenza e peggio.

Il governo rappresentativo avrebbe forse il tristo privilegio di essere in circostanze straordinarie impotente a riordinare uno Stato con sistemi accomodati e compiuti, ed a mettere nelle circostanze ordinarie in accordo fra loro le più opportune e desiderate riforme? Altro è il principio rappresentativo, altro è il modo col quale venga interpretato ed applicato. Quanto secondo nelle premesse non è da riputare, che altrettanto sterile riesca nelle conseguenze per difetto

d' intrinseca vigoria, quasichè fosse dato di rinnegare i benefizii della libertà politica, perchè si proceda con metodi poco appropriati e meno soddisfacenti nell' opera della legislazione. Delle difficoltà legislative e costituzionali si lamentano spesso gli effetti e se ne studiano di rado le cagioni. Intorno alle quali uno scrittore inglese dettava alcune gravi parole, tanto più degne di essere fra noi meditate, quanto maggiore fra noi è l' urgenza delle quistioni legislative, e minore il sussidio delle pratiche parlamentarie.

Stuart Mill, dopo aver detto che l'avvenire del governo rappresentativo è esposto al pericolo d' impacciarsi troppo nelle faccende dell' amministrazione, dimostra quanto male appropriata ne sia l' ingerenza anche nel fatto delle leggi. Noi dobbiamo temere e lamentare un pericolo molto diverso vedendo l' eccessiva preponderanza esercitata dal potere esecutivo col moltiplicare le clientele a carico di un bilancio sempre più aggravato e non mai discusso, e col sostituire alla legge i proprii ordinamenti e decreti. Ma seguitiamo l' egregio scrittore. A dettar leggi (egli dice) si richiedono quelle attitudini particolari, le quali con lunghi e profondi studi si acquistano. Fa d' uopo che d' ogni clausola si abbia una idea chiara e precisa in guisa da prevederne l' efficacia anche a rispetto delle altre e da mettere la nuova legge in accordo colle preesistenti. Come volete voi che ciò si ottenga quando ogni clausola è votata da una assemblea composta di uomini tanto diversi?

« La sconvenienza (egli prosegue) di un tal modo di legiferare sarebbe evidentissima quand' anche le nostre leggi già non fossero per la forma e per l' interpretazione un tale caos di cui non sarebbe possibile accrescere la confusione e le contraddizioni. Nondimeno, anche tenuto questo modo, ogni anno si rende sempre più manifesta cogli inconvenienti della pratica la piena inettitudine del nostro congegno legislativo a raggiungere il fine proposto. Il tempo impiegato dal parlamento per valicare la procedura delle leggi gl' impedisce di approvarne alcuna, fuorchè per oggetti limitati e speciali. Che una legge sia stata preparata dagli uomini più competenti con disposizioni coordi-

nate e complesse poco importa; la legge rimarrà sospesa perchè la camera dei comuni non vorrà abbandonare il prezioso privilegio di rimaneggiarla colla sua affaticante lentezza. Non è molto che si è preso il sistema di rimettere all'esame particolareggiato di una commissione le leggi, dopochè il loro principio avesse passato la prova della seconda lettura. Ma non si è ottenuto risparmio di tempo, perchè sottoposta la legge alla camera, le opinioni di coloro, le quali erano state contenute dal predominio della scienza, insistono sempre per avere una rivincita davanti al tribunale dell'ignoranza. Il solo incarico, al quale un'assemblea rappresentativa sia accomodata, è non già di fare essa medesima le cose, ma di ordinarle, e di concedere o negare ad esse, fatte che sieno, la propria sanzione. »

L'autore si fa quindi a proporre che i progetti delle leggi sieno affidati ad una commissione. Il parlamento sarebbe libero di approvarli, di rifiutarli od anche di rimandarli alla commissione medesima perchè si prendessero di nuovo in esame col fine di migliorarli. Ad essa si trasmetterebbero non solo gli emendamenti pei progetti già presentati, ma ancora le proposte fatte colla iniziativa parlamentaria per nuovi progetti da comporre. La Camera nominerebbe i Commissari, i quali rimarrebbero in carica, poniamo cinque anni, a meno che non ne chiedesse l'allontanamento. Alla fine dei cinque anni cesserebbe chi non fosse rinominato, avendosi per tal guisa un mezzo facile di lasciare in disparte coloro, i quali non avessero corrisposto alla aspettazione, e d'infondere nelle vene di quel corpo una nuova e maggiore vigoria. Il comitato della camera non sarebbe formalmente abolito, ma cadrebbe in disuso, come caddero in disuso il regio *veto*, il rifiuto dei sussidi ed altri vieti strumenti di guerra politica, dei quali non v'è chi pensi di valersi e nemmeno di spogliarsi, prevedendo che in qualche circostanza se ne rinnovi il bisogno.

« Coi divisati accorgimenti (conchiude l'illustre ed autorevole scrittore) la legislazione avrebbe quel grado che conviene ad un'opera per la quale si richiede una grande abilità dall'esperienza e da studi speciali confermata. La

nazione conserverebbe intatta la più importante delle sue libertà, vale a dire quella di non essere governata fuorchè da leggi accettate da' suoi rappresentanti, e questa libertà avrebbe un pregio tanto maggiore quanto più fosse disciolta dagli inconvenienti gravi ed inevitabili che ora l'accompagnano per le forme di un procedimento legislativo mal concepito. Le assemblee non imprendano a fare ciò che fare bene non saprebbero, e non perdano scorrendo quel tempo che vuole essere dedicato ai pubblici affari. Le assemblee hanno ufficio di esporre i voti e d'indicare i bisogni popolari, di aprire il campo alla discussione, e nello stesso tempo di contenere colla loro autorità, ed occorrendo colla loro sfiducia, quegli alti ufficiali pubblici, i quali hanno l'indirizzo delle pubbliche cose. »

Dovremo noi astenerci da ogni confronto e da ogni commento, perchè la necessità di una riforma nelle regole e discipline parlamentarie è tanto più manifesta fra noi quanto più imperioso è il dovere di ordinare uno Stato nuovo con nuove istituzioni? Come si preparino, si studino e si discutano, e come si votino fra noi i progetti delle leggi, è cosa troppo nota. Preparati a nome dei ministeri per opera o dei loro ufficiali o di qualche commissione, si presentano alla camera dove si studiano nelle diverse sezioni formate a sorte, vale a dire a caso, per essere di nuovo studiati col parere di quelle da altrettanti commissarii insieme uniti, i quali ne riferiscono all'assemblea colle proposte di approvazione, di miglioramento o di rifiuto. Se questo lavoro lento e faticoso riesce buono o comportabile, ringraziatene il caso e la sorte, diranno i critici più cortesi e discreti. Noi ci contenteremo soltanto di dubitare che per tal modo fosse dato di corrispondere alle condizioni richieste da un sistema legislativo ben ordinato ed armonico nei principii, nelle forme, nei rapporti e nel fine, quando veramente si avesse quel sistema legislativo ben ordinato ed armonico, del quale abbiamo parlato per una ipotesi tanto conforme al desiderio, quanto lontana dalla realtà. I progetti usciti dalle prime prove o rimangono per sempre dimenticati o vengono esposti alla prova delle diverse lingue ed alla ventura degli improv-

visi e strani emendamenti. E se dopo ciò accade che la legge possa scampare dal pericolo delle contrarie offese, gridate al miracolo, diranno i critici più arguti e meno benigni.

Qualche freno ai lamentati inconvenienti e trascorsi sarà forse recato, come giova sperare, da migliori regole e discipline interne? Nel processo legislativo si riscontrano tre periodi, in ognuno dei quali l'opportunità dei metodi dovrebbe essere in accordo colla sostanza e coll'intento. Il primo periodo si riferisce alla preparazione dei progetti, i quali collo studio comparativo delle leggi e dei fatti richiedono quelle attitudini speciali che nei singoli ministri non si potrebbero ricercare, oltre ai limiti del ragionevole e del possibile, e che i ministri avrebbero torto di promettere ad onore e vanto di una paternità adottiva assai meglio che putativa. Noi abbiamo tuttora vari consigli di Stato, e non indagheremo se potevano essere posti in grado di prestare un degno ed utile servizio anche nell'opera della legislazione. Nel primo periodo del processo legislativo vuolsi che i progetti sieno preparati con maturità di senno e di esperienza, con armonia di principii, con ordine nei rapporti e nelle forme, con proprietà e decoro nella lingua e nello stile.

Il secondo periodo si riferisce all'esame dell'assemblea legislativa, il quale si potrebbe, noi crediamo, confidare a commissioni elette direttamente dalla Camera, almeno pei progetti che fossero indirizzati a provvedere all'ordinamento generale dell'amministrazione, della giustizia e della finanza. Se nei tempi straordinari si amasse di attenersi alle norme riconosciute scarse e difettive anche nei tempi più ordinari, ogni prestigio del parlamento se ne andrebbe in dileguo. La nazione, che ha diritto di esserne rappresentata con dignità ed efficacia, non vorrà rimanere troppo a lungo delusa nelle sue speranze.

Il terzo periodo si riferisce alla discussione ed al voto. La vanità e l'intemperanza dei discorsi e delle proposte avrebbero un ritegno in quelle migliori regole e discipline delle quali qui non occorre di ragionare. Certo è che un'assemblea, per quanto sia numerosa, avendo il dovuto rispetto

per sè medesima, saprà imporre il dovuto rispetto anche agli altri. Molto è da condonare alla novità dei tempi, degli uomini e delle cose, avanti di chiedere a chi fra gli eletti e gli elettori appartenga di scagliare la prima pietra. Ma è ancora da ripetere che il governo rappresentativo prende vita, alimento e vigore dalla libera discussione delle tribune e della stampa, le quali o si prestano a vicenda lume, conforto ed aiuto, o vengono meno al fine della loro istituzione. L'arte del politicante è più agevole dell'ufficio di osservatore grave ed imparziale, di operoso ed accorto riformatore; ma tutti oggimai convengono in questo che è tempo di fare davvero l'Italia col ricomporla ad ordini forti, liberi e sicuri.

DELLE RIFORME LEGISLATIVE

NEI RAPPORTI

COLL'AMMINISTRAZIONE E COLLA FINANZA.

§ 1. — L'unificazione e il decentramento.

La buona politica si fa colla buona amministrazione e colla buona finanza, accomodate all'ordine dei tempi e delle cose; ma l'una e l'altra, senza le buone leggi, sarebbero impossibili. Nè leggi buone si fanno, trascurando di coordinarle non solo coi bisogni e colle condizioni dei popoli, ma anche coi principii di un sistema normale e compiuto, senza che meno convenga per questo di procedere a gradi e coi necessari temperamenti nell'applicazione. Prima di sapere quale e quanto cammino si abbia a percorrere, giova conoscere dove si voglia andare ed a qual fine s'intenda. Sappiamo bene che alcuni avrebbero desiderato che certe questioni si fossero serbate a tempi più riposati e tranquilli; ma siamo noi tanto liberi nella scelta, quanto si mostra di credere? Lo stato d'incertezza e di sofferenza, in cui fossero tenuti i popoli pel rimescolamento di leggi, d'istituzioni e di consuetudini, potrebbe a lungo durare, senzachè fossero di molto accresciute le difficoltà, le mormorazioni e le angustie?

Si è molto parlato di unificazione, ma finora non si è fatto poco per accrescere la necessità di unificare; e prima di unificare fa di mestieri aver posto in sodo le norme unificatrici, le quali o sono mancate fin qui, o sono state prese a prestanza da un sistema di legislazione già preparato per

un regno che non era il nuovo regno d'Italia. La congiunzione delle varie provincie successivamente avvenuta e l'applicazione qua e là ordinata di varie leggi, non sempre bene applicabili, non lasciano più facoltà di discutere se il problema dell'unificazione si debba protrarre ad epoca indefinita. Tale problema riesce anche più importante pei rapporti che ha colle quistioni della finanza. Quando fosse provato che da un certo sistema gindiziaro ed amministrativo, da un certo ordinamento dell'istruzione, della beneficenza e della sicurezza pubblica, se fu accresciuto lo sbilancio in riguardo alle provincie del Piemonte, di Lombardia e dell'Emilia, si accrescerebbe ancora in riguardo a Toscana, Napoli e Sicilia, non vi sarebbe più alcuno, il quale disconoscerebbe la necessità di rivolgere il pensiero alla riforma delle leggi generali ed organiche.

Senza la riforma del sistema legislativo è impossibile una riforma negli ordini dell'amministrazione e della finanza; è impossibile la compilazione di un bilancio soddisfacente; è impossibile che i popoli non ne rimangano travagliati e scontenti. Resa possibile l'economia dalle riforme del sistema legislativo, il sacrificio richiesto dalle nuove imposte sarà meglio giustificato e più comportabile. Col venire a parlare di economia, trascurandosi il principio di quelle riforme, senza le quali non si avrebbero che maggiori dispendi, si farebbe opera vana ed assurda. Si vuole un bilancio unico, e l'avremo; ma l'unità nella forma, senza l'unità nella sostanza, ne reca scarso compenso. Avremo un bilancio come quello del 1861, il quale alla fine altro non era che un inventario più o meno esatto dell'eredità trasmessa dai governi caduti e dai temporanei successori. L'unità vera del bilancio non l'avremo, se ad una regola sola e comune non sono condotte le amministrazioni centrali e le direzioni subalterne; se le spese in modo conforme non sono ripartite fra lo Stato, le provincie ed i comuni; se le imposte non sono applicate coi principii dell'egaglianza davanti alla legge e allo statuto.

La difficoltà di comporre ad unità di regno prospero e felice una nazione, rimasta per lunghi secoli lacerata e di-

visa, è tanto grande, quanto mai altra si potesse immaginare. Ma le difficoltà non vengono tolte e nemmeno scemate col procedere a balzi ed a tentone, col mutare una parte dell' edificio senza avere chiaro e delineato il disegno intero. La distinzione fra il sistema normale e definitivo, ed il metodo transitorio dell' applicazione non sarebbe mai da porre in dimenticanza. Ma un sistema normale e definitivo di amministrazione, di finanza e di governo non può essere giudicato rettamente, finchè non si conoscano tutte le parti che lo compongono, secondo le attribuzioni dei diversi ministeri. Un sistema bene ordinato e compiuto agevolerebbe forse di tanto le discussioni, quanto un sistema parziale e difettivo le renderebbe intralciate ed immature.

Parlando delle riforme legislative non ci addenteremo nella quistione dei codici, quantunque richieda essa pure una particolare sollecitudine. Si è ripetuto che conviene tenersi lontani tanto da ogni precipitazione che turberebbe mille e mille interessi degni del maggiore riguardo, quanto da una lentezza, la quale, prolungando le inquietudini, arresterebbe in certo modo il corso della vita civile. Di una soverchia precipitazione non è oramai più da temere; ma sarebbe piuttosto da temere di una soverchia lentezza tanto per l'effetto di alcune innovazioni meno provvide che rendono talvolta gli animi ritrosi anche verso le più salutari e benefiche, quanto per altre ragioni che tutti sanno e che superfluo sarebbe di ricordare. Fra le quali non metteremo le difficoltà imputate al sistema parlamentare ed alle abitudini locali. Dalle discussioni di numerose assemblee noi saremmo condotti al giorno del giudizio, se queste non avessero il senno di appigliarsi a qualche temperamento dopo discussi quei principii generali che dovrebbero informare i codici nuovi o rinnovati. Delle abitudini locali viene molte volte esagerata la forza di resistenza, non ponendosi forse abbastanza mente a considerare che quelle abitudini non sono antiche e che l'amore della unità e l'interesse medesimo delle popolazioni indurrebbero ad accogliere con aggradimento una legislazione uniforme temperata al genio della nazione.

Certo è che i costumi sono più potenti delle leggi, e che la unificazione non si compie con semplici decreti; mentre all'incontro col volerla imporre male a proposito, si offende l'unità morale che è la prima condizione dell'unità civile e politica. Si è parlato di tradizioni e di autonomie. Ma l'Italia ebbe al principio di questo secolo una legislazione comune, la quale cessò per violenza dei governi, non pel consenso dei popoli, i quali ne conservarono un grato ricordo. Il codice sardo non è antico, e gli autori di esso ebbero a confessare di averlo conformato ai principii di una monarchia assoluta; e se mancò il tempo, non mancò certo il desiderio di riformarlo o piuttosto di rinnovarlo compiutamente. Non antichi, quantunque reputati meno difettivi, sono i codici di Napoli e di Parma; non antico quello di Lombardia; recentissimo quello di Modena. Nella Toscana, che si ebbe il torto di credere alquanto ritrosa, è tutt'altro che spenta la memoria di quello zelo, col quale uomini sapienti e mossi da vera carità di patria fino dal 1848 alzavano una voce autorevole perchè almeno coll'eguaglianza delle leggi e delle istituzioni si cercasse di supplire a quella unità politica che allora sembrava fuori del possibile.

Gl'imbarazzi e i danni che vengono dalla disparità delle leggi, le quali intendono a regolare i rapporti, gl'interessi e i diritti dei cittadini, renderanno sempre più desiderabile e cara l'unità di un sistema che risponda alle nuove condizioni politiche, economiche ed amministrative. Dal mutare in meglio, purchè veramente in meglio si muti, non potrebbero mai nascere quei risentimenti e quei sospetti che nascono e si accrescono quando si è tolti dall'antico, reso comportabile dalle abitudini, senza essere trasportati nel nuovo che abbia i compensi del buono, del certo e del durevole.

Al caso nostro non si confà, per giustificare indefiniti ritardi, l'esempio dell'Inghilterra e di altre nazioni. La diversità dei tempi, delle consuetudini e delle tendenze deve essere di norma al giudizio. L'Irlanda, il principato di Galles e la Scozia tardarono non pochi secoli ad essere unite all'Inghilterra in rapporti legislativi, come già erano

unite politicamente. Corsero seicento ventotto anni, dal 1172 al 1800 per la prima, dugento cinquantacinque, dal 1282 al 1537 pel secondo, e dugento quattro, dal 1602 al 1806, per la terza. Ma le presenti nostre condizioni e circostanze, l'indole nostra e le nostre abitudini renderebbero forse appropriato un confronto col procedimento storico, colle tradizioni inalterate, cogli usi, cogli istinti e coi costumi del popolo inglese? E meglio non calza l'esempio tolto dalla Francia, la quale congregata da secoli in un regno solo, ebbe per secoli difformi le leggi e gli statuti; ma non potè certamente credere compiuto il trionfo della sua unità politica e nazionale, finchè quella difformità, che ne indeboliva il concetto e ne rallentava i vincoli, non cessava per l'opera di una legislazione comune.

La diversità delle leggi e degli statuti, quando la vita industriale e civile era, per così dire, circoscritta entro ai confini della provincia, non potè recare quel disagio che ora recherebbe pei nuovi bisogni e pei nuovi rapporti, i quali procedendo dalle agevolate comunicazioni e dagli ampliati commerci sospingono nella via di progressi nuovi e maggiori. Verso la unità, che male si confonderebbe col sistema del concentramento, sono inclinati anche i popoli, i quali vi sarebbero per indole e per consuetudine meno proclivi. Per noi la comunanza degl'interessi economici, morali e civili favoreggiati da buone leggi e da provvide imprese porrà suggello all'unità politica, la quale ne sarà ad un tempo il migliore incitamento e presidio.

Si è parlato di autonomie; ma autonomia vera, naturale e legittima non è dato di riscontrare, fuorchè nel municipio e nella nazione. Le tradizioni gloriose saranno ravvivate ed accresciute coi benefici della libertà e della indipendenza nazionale. Le tradizioni infelici avrauno nella naturale unità delle forze, succeduta alle antiche divisioni imposte dalla violenza, un presidio valido e perpetuo contro il pericolo d'inausti ricorsi. Dalle divisioni imposte contro natura poteva nascere e nasceva necessariamente un ordine diverso di rapporti, ma non poteva nascere alcuna autonomia. Al contrario, mentre l'autonomia del municipio era

violata o compressa per l'opera del sospetto e dell'arbitrio, l'autonomia della nazione era rinnegata e vilipesa. È fuori di dubbio che il trasferimento dagli ordini antichi agli ordini nuovi vuole essere fatto per gradi e con certe condizioni e riserve. Ma questa non è quistione di autonomia; è quistione di prudenza civile e di senso comune.

Un grave problema si procacciò di sciogliere, e, diremo quasi, di troncare col fatto; collegandosi direttamente provincie diverse col governo centrale. Il concetto di conservare una falsa immagine di autonomia con attributi misurati e scarsi sarebbe stato lontano dal soddisfare all'intento; e con attributi maggiori sarebbe stato accolto anche meno favorevolmente dalla pubblica opinione, entrata in sospetto di tutto ciò che avesse avuto l'apparenza d'indebolire o menomare il prestigio dell'unità nazionale. Il problema sarebbe rimasto intatto allora soltanto che si fosse creduto buon consiglio di nulla innovare negli ordini dell'amministrazione, delle leggi e della finanza, finchè un sistema bene appropriato non avesse resa possibile la facilità dei rapporti e la centralità dei poteri. Ora da un lato non si amerà di tornare indietro, sperandosi con ragione che ai lamentati inconvenienti non si possa in buona coscienza tardare a porre un valido riparo, e dall'altro si vorrà andare innanzi per virtù dell'istinto nazionale e per la fede nei destini dell'Italia rivendicata.

Alla quistione dell'ordinamento interno risponde una quistione di metodo legislativo e costituzionale. Minerva potè uscire armata dal cervello di Giove; ma per un sistema compiuto di legislazione sarebbe necessario un maggiore portento. Il trapiantare le leggi da un luogo in un altro scema gl'imbarazzi più nell'apparenza, che negli effetti. Al quale proposito cadrebbero in acconcio per certi rispetti alcune parole di Pellegrino Rossi, il quale scriveva: « *Quel què soit son mérite intrinsèque, une législation importée ne peut guère échapper à deux reproches; l'un, d'avoir été le résultat de faits et de circonstances étrangères au pays où elle a été transportée, et de ne se rattacher à aucun précédent; l'autre, de ne pas avoir le cachet d'un*

ouvrage national, de ne pas être, pour ainsi dire, protégée par l'affection publique, par l'orgueil de la patrie; enfin de forcer, jusqu'à un certain point, l'assimilation du pays où elle vient de s'établir à celui d'où elle dérive. Le droit est une langue, une langue qui a de nombreuses et profondes ressemblances avec la langue parlée. Or, qu'est pour un peuple l'adoption d'une langue étrangère? S'il y est forcé, il reçoit un outrage, il est sous l'empire de la tyrannie; si c'est un acte spontané, c'est une sorte de folie, une abdication de nationalité. »¹

Noi usciremmo un po' troppo dal seminato, trascrivendo ancora ciò che diceva intorno alle assemblee deliberanti, quando si volesse con loro procedere alla compilazione di codici, ai quali noi potremmo aggiungere un intero sistema di amministrazione e di finanza. Dopo aver detto: « Il suffit d'avoir siégé quelques jours dans une assemblée délibérante, assemblée qui, à moins d'être un semblant de législature, doit compter deux à trois cents membres, pour comprendre que si l'on veut une discussion vraie, éclairée, consciencieuse, il faut présenter à l'assemblée des questions simples, des projets de loi dont l'ensemble soit facile à saisir; » egli non disperava di trovare qualche compenso con leggi successive e distinte, ed in caso di necessità colla discussione dei principii generali, conchiudendo: « Dès qu'on veut le but il faut vouloir les moyens; dès qu'on veut un système il faut ramener, pour ainsi dire, à une individualité les intelligences diverses d'un corps politique. »

A certi metodi che si chiamano parlamentari si è attribuito anche fra noi una lentezza naturale ed inevitabile, a cui però, quando fosse indizio e guarentigia di più maturo e provvido consiglio, non sarebbe da dare biasimo e mala voce; come si farebbe scadere di riputazione la bontà intrinseca del sistema, allorchè dalle forme troppo rigide o dalle tattiche proverbiali fosse ridotto all'impotenza. L'esempio dell'antico parlamento subalpino ha senza dubbio per noi una grande autorità per le prove di saggezza che ne ha

¹ Rossi, *Traité du droit pénal*, liv. IV, chap. 3.

tramandate e pei servigi solenni resi alla libertà ed alla patria. Ebbene: quel parlamento, comechè poco numeroso e di un' indole molto temperata e con interessi tanto conformi, incontrò nel corso di dodici anni difficoltà assai maggiori per la riforma dell' interna legislazione di quello che avesse ad incontrarne pel trionfo della politica nazionale. Dubitano quindi alcuni che in queste condizioni tanto nuove di uomini e di cose, con interessi tanto diversi, con impazienze tanto vive e con necessità tanto stringenti, le riforme legislative possano avere migliore fortuna, se in molte parti la discussione dei principii non prevalesse alle minute particolarità.

Le facoltà illimitate ed assolute non fanno al caso in questo argomento. Ma fra l' eccessiva diffidenza che invogli ad occuparsi direttamente di tutto per deludere molte speranze, riuscendo a profitto scarso, lento ed incerto, e l' eccessiva fiducia, colla quale si volgano le spalle alle necessarie cautele, vi è un temperamento, la cui importanza non sarebbe mai disconosciuta dagli uomini sperimentati ed imparziali. Così diremo che fra il rimutamento incomposto delle leggi e dei metodi, e il procedere ordinato di un sistema generale e complessivo, la differenza è grande tanto pel modo e pel tempo, quanto per gli effetti dell' applicazione. Un sistema generale e complessivo non può essere a mano a mano concepito ed annunziato; ed alcune norme semplici e comuni, le quali fossero per conseguitarne, potrebbero essere accolte con maggiore agevolezza ed efficacia, laddove facesse principalmente mestieri di dare all' amministrazione un corso libero e spedito, di provvedere alle ragioni dell' eguaglianza, di rendere possibile la facoltà delle economie in luogo dei progressivi dispendi, possibile al governo di governare con dignità e buona soddisfazione, possibile ai popoli di riscontrare nell' opera che il pregio delle nuove istituzioni non è riposto nel prometter largo coll' attender corto.

Una gara di politica municipale nell' ordine delle leggi e dell' amministrazione sarebbe più che mai intempestiva. Qualunque sia il grado di contentezza che uno possa pro-

vare nelle proprie abitudini, è certo che la novità del regno, il quale dalle Alpi si estende al Vesuvio ed all' Etna, richiama a nuovi concetti ed a nuovi provvedimenti, senza che alcuno abbia per questo a temere un peccato d' infedeltà verso le tradizioni del proprio campanile. Certo è che se la febbre della burocrazia non avesse da un lato indotto a scomporre, anziché a riordinare, ad emendare, a correggere, e dall' altro il tempo e il buon volere avessero bastato a mettere in accordo il nuovo coll' antico e le parti col tutto, non avremmo, nemmeno per celia, udito parlare di politica municipale e d' invasione burocratica. Certo è ancora che il concetto unificativo, esagerato nelle forme e manchevole nella sostanza, va contro l' intento, ed invece di scemare le difficoltà accresce le urgenze.

Le provincie d' Italia sono in condizioni diverse anche per desiderare più o meno vivamente alcune riforme nelle leggi e nei sistemi amministrativi. Alcune quistioni gravissime non sono dappertutto rimaste intatte o state risolte nel modo medesimo; e non è da meravigliare se l' unificazione, da teoria alquanto astratta che era per gli uni, sia per gli altri un' assoluta necessità. In ogni modo è indubitato che alle leggi per le imposte ed al voto del bilancio non sarebbe dato di procedere adeguatamente, senza preoccuparsi ad un tempo delle altre leggi che si riferiscono alla qualità ed alla distribuzione dei compensi, dei carichi e dei servizi.

Unificazione e decentramento sono due termini di un solo problema politico, economico e legislativo. Il decentramento è amministrativo per tutto ciò che appartiene ai privati, ai comuni, alle provincie ed ai consorzi; è governativo per quelle facoltà che il governo centrale può senza discapito delegare ai suoi rappresentanti locali. Non si educau i popoli alla libertà, comprimendone lo spirito d' iniziativa, nè per tal guisa si aiutano i progressi economici e morali, civili e politici. Ai principii di un governo che libero si vanti per istituto farebbe contrasto un sistema, col quale s' intendesse a sostituire all' azione delle provincie, dei comuni e dei privati l' ingerezza più o meno diretta

dello Stato anche laddove lo Stato non abbia da esercitare un ufficio di legittima vigilanza e tutela.

In Francia il sistema concentratore prendeva origine ed incremento da cagioni storiche e politiche di una natura affatto speciale, e da lungo tempo ne furono conosciuti e lamentati gli effetti. Sul quale proposito un illustre pubblicista ebbe a ricordare come la tattica dei partiti molte volte prevalga all'amore ed al trionfo della libertà: « Sotto la ristorazione, egli scriveva, noi abbiamo veduto realisti e liberali combattere alternativamente la concentrazione e proporre l'affrancamento dei comuni e dei dipartimenti, secondochè avevano o no in mano il potere. Accadde la rivoluzione di luglio quando appunto serviva la lotta per le franchigie dei dipartimenti e dei comuni. Era necessaria una soddisfazione, ma fu data con tale una timidezza ed una diffidenza, da renderli poi impotenti a sostenere quel governo e quelle istituzioni che non li avevano abbastanza legati ai loro destini. È più facile l'allargare le attribuzioni del potere, di quello che sia il restringerle, e se di rado i governi acconsentono a spogliarsene, è sempre difficile e talvolta pericoloso il costringerli. La difficoltà principale per noi non si trova soltanto nella resistenza interessata del governo, ma soprattutto nelle cattive abitudini che una lunga servitù ci ha tramandate. »¹

Il governo imperiale aveva già dichiarato che, se da lontano si può governare, non si amministra bene che da vicino, onde tanto importa concentrare l'azione governativa e politica dello Stato, quanto è necessario decentrare l'azione amministrativa.² Queste parole che si riferivano al decreto del 25 maggio 1852, col quale si cominciò a dare opera all'annunziata riforma, anche di recente proseguita, non debbono trarne in abbaglio, giacchè ebbero in effetto a significare che alcune facoltà esercitate dal governo centrale si trasmettevano ai prefetti per la maggiore speditezza degli affari e per formare uomini di governo. Un uomo del governo, il conte Morny, presiedendo ad un consiglio

¹ Odilon-Barrot, *De la centralisation et de ses effets*.

² Rapporto del ministro Persigny.

generale, esponeva invece il suo pensiero in termini alquanto diversi: « Il giorno in cui il dipartimento, il comune ed il privato cittadino potranno, per così dire, amministrarsi da sè medesimi, gli affari si spediranno prontamente, e molte scontentezze che risalgono fino al potere, scompariranno. » Ma l'uomo politico ripiglia, « Quand sortirons-nous donc de ce cercle vicieux dans lequel on enferme la France depuis des siècles? Toute tutelle prolongée produit infailliblement une certaine incapacité, et cette incapacité sert de prétexte pour continuer la tutelle indéfiniment. Laissez les citoyens, à leurs risques et périls, s'occuper de leurs affaires, et vous verrez si, après quelques écarts, quelques erreurs, fruits inévitables de l'inexpérience, ils n'arriveront pas à les mieux faire qu'aucun fonctionnaire salarié. Et puis ces tuteurs qui s'imposent à nous ne sortent-ils pas de cette population que vous déclarez radicalement incapable? »

A noi pure gioverà considerare la quistione del decentramento ne' suoi rapporti coi principii generali e coll' interesse del popolo e del governo. Dei principii si fecero banditori fra noi colle parole coloro medesimi, i quali nell'opera non seppero predicare coll' esempio. In tale contraddizione vedremmo con poca sorpresa caduti altri uomini egregi, i quali facendo professione delle più sane dottrine economiche non sempre reggessero alla prova, se loro accadesse d'incespicare nella rete della burocrazia. Non meno evidente è per questo l'interesse del governo di non impacciarsi nelle faccende che sono estranee alle sue naturali ingerenze. Asteneudosi da quelle, invece di scapitarne nella autorità, si avvantaggia nel decoro, e riesce tanto migliore nell'opera governativa, quanto meno si avviluppi e si smarrisca nei laberinti dell'amministrazione. Che se l'interesse del popolo è meno evidente agli intelletti volgari, non è però meno certo e sicuro, perchè, anche lasciando stare per poco il beneficio della morale dignità e indipendenza e della educazione civile e politica, non è poi tanto difficile

¹ Odilon-Barrot, *De la centralisation*.

il conoscere, od almeno l'immaginare che le inframmettenze governative e le burocratiche formalità, che ne conseguitano, importano alla fine perdita di tempo, di cure e di pecunia.

La quistione del decentramento è per noi di una suprema necessità nella politica e nella finanza, se è vero che l'unità non sia da confondere colla concentrazione. Le provincie d'Italia vollero comporsi ad unità di Stato per essere composte ad unità di nazione indipendente, libera e sicura. Unità di Stato non è senza centralità di governo, e sta bene. Ma fra centralità di governo e decentramento di attribuzioni, oltre a quanto richiedono gl'interessi ed i servigi generali e comuni, corre un grande divario. Al quale non ha posto mente l'egregio pubblicista, poc' anzi citato, laddove dopo aver detto che la quistione del decentramento riempie tutti gli scritti politici alquanto gravi; che si racchiude in tutti i problemi, i quali si agitano nel mondo; che s'incontra nella rivoluzione d'Italia e nelle commozioni dell'Ungheria, soggiunge che gl'Italiani lottano per la concentrazione, che gli Ungheresi la combattono, e che gli uni e gli altri sono in rischio di fallire al segno coll'oltrepassarlo. In Italia, secondo lui, la concentrazione è l'ausiliaria della nazionalità, in Ungheria ne è la nemica.⁴

La lotta è per la nazionalità, tanto nell'Italia quanto nell'Ungheria, con questa sola differenza che non sarebbe dato di raggiungere il fine alla prima senza sostituire l'unità alle divisioni, ed alla seconda senza sottrarsi da una concentrazione, la quale rinnega appunto la sua nazionalità confondendola con altre ed usurpandone i diritti. Ausiliaria della nazionalità è veramente per l'Italia l'unione dei popoli, la quale non può scompagnarsi dall'unità di reggimento e di governo; ma se fosse vero che l'Italia prendesse per ausiliaria la concentrazione, si avrebbe ragione di affermare che andrebbe a rischio di fallire al segno ol-

⁴ « Chez l'une de ces nations les populations luttent pour la centralisation, chez l'autre elles s'arment contre elle, et toutes deux risquent fort de manquer le but en le dépassant. Là cette centralisation est l'auxiliaire de la nationalité; ici elle en est l'ennemi. » Odilon-Barrot.

trepassandolo, perchè la concentrazione sarebbe per essa la maggiore nemica dell' unità, dell' unità morale che è (come dicemmo) primo fondamento dell' unità civile e politica.

Sappiamo bene che la virtù del sacrificio, la prudenza civile, la necessità, la speranza ed anche l' acquisto di quei compensi, i quali procedono dalla nazionalità rivendicata, dalla comunanza delle forze, dalla guarentigia dei diritti renderanno sempre vana ogni parola di male augurio. Tanto più che la natura delle cose condurrebbe ad emendare gli errori degli uomini, qualora le facessero impedimento e contrasto con sistemi, i quali, avendo potuto altrove riescire per l' opera della violenza e dei secoli, non riescirebbero tra noi dove ogni violenza è impossibile e dove i secoli hanno tramandato memorie ed abitudini tanto diverse da quelle di altre nazioni che si prendessero incautamente ad imitare. Le molte ed illustri città, delle quali l' Italia si onora, se pongono un ostacolo all' applicazione del sistema concentrativo, non è tanto da dolersene quanto è invece da rallegrarsi che la vita nazionale ne riesca più splendida e vigorosa e meglio diffusa. La città storica concordemente salutata come capitale d' Italia, se avrà i vantaggi delle grandi capitali, non ne avrà gli inconvenienti a danno del resto della nazione. Comunque sia, ove non piaccia di riconoscere nella quistione del decentramento un' importanza nazionale e politica, non si vorrà almeno disdire che in sé medesima racchiuda una quistione di buon governo. Né si avrà vaghezza di rispondere: lasciateci fare; le popolazioni non grideranno a lungo, e dopochè ne sia ad esse venuto meno la voglia od il fiato, diremo che le popolazioni sono contente, come altra volta si disse: la pace regna in Varsavia. No; l' opinione intorno alla convenienza, all' opportunità ed agli effetti dei sistemi può essere diversa; ma non può essere diverso in alcuno il desiderio che ad una vana idolatria ed a più vani puntigli non sia il bene dei popoli sacrificato.

Dalla politica passiamo alla finanza. Chi getta un sguardo sulle cifre del bilancio resta attonito alla diversità delle spese poste a carico dello Stato secondo le diverse provincie, che

lo compongono. Oltre a quello poi che si vede nel bilancio dello Stato, altro resta da vedere nei bilanci provinciali e comunitativi. Qui a carico dello Stato i teatri e le scuole di musica, che altrove sono a carico dei soli comuni; là a carico delle provincie le strade, i boschi e gl' istituti di beneficenza che altrove sono a carico dello Stato. Di ciò è cagione l'essere il bilancio generale un cumulo di bilanci particolari informati a leggi ed a pratiche opposte o diverse. Senza l'unità delle leggi vano sarebbe desiderare un bene ordinato bilancio. Non potremo per altro da questo dedurre alcuna conseguenza a danno delle provincie che da quella diversità apparissero privilegiate, sapendo che i favori dello Stato hanno carichi corrispondenti nelle imposte che ne ritrae, quantunque nè gli uni, nè gli altri sieno e non possano essere per tal modo equamente ripartiti. La nuova distribuzione delle imposte dovrà seguire la nuova distribuzione delle spese e dei servigi o generali o locali per non offendere le regole della giustizia e della buona economia.

Equiparandosi colle imposte anche le spese, si avrà riguardo alla rispettiva competenza dello Stato, delle provincie, dei consorzi e dei comuni. Mentre tutti concorrano nelle dovute proporzioni alle spese dello Stato, o si dovranno escludere dal bilancio generale le spese provinciali, consorziali e comunitative, o vi si dovranno comprendere per tutte le provincie, per tutti i consorzi e per tutti i comuni. Ne si dica che tanto in questo quanto nell' altro caso, nel quale le spese fossero sostenute direttamente dalle amministrazioni locali, si avrebbero le medesime conseguenze a carico dei contribuenti. No; anche le ragioni dell' utile maggiore, eccitandosi ad una maggiore previdenza, attività ed economia, consigliano a distinguere i servigi delle provincie, dei consorzi e dei comuni da quelli dello Stato; altrimenti non solo l' autonomia dei municipi e delle provincie ne sarà meno rispettata, ma alla solerzia nel provvedere e nel risparmiare succederà una improvvida ed importuna gara nell' attingere al fondo del tesoro comune.

Se tutti i comuni si vedessero dischiuso il campo a chiedere alle finanze dello Stato i mezzi di mantenere teatri,

istituti di musica, di arti e di beneficenza, noi saremmo troppo presto condotti alla contraddizione, alla impossibilità ed all'assurdo. Con ottimo consiglio invece si toglierebbero dal bilancio dello Stato tutte quelle spese che ai comuni ed alle provincie meglio si convenissero, ma sarebbe pure necessario ad un tempo che non fossero privi i comuni di certe tasse locali, e che le provincie non fossero prive di alcuni proventi, i quali, quantunque abbiano preso il nome di nazionali, pure altro non erano e non meritavano di essere che provinciali. Sarebbe però conveniente di porre un termine, perchè i beni stabili fossero ridonati alla libera circolazione, convertendosi il prezzo da essi ritratto in rendita del credito pubblico. Lo Stato perdendo l'entrata di alcuni beni si francherebbe da una amministrazione troppo complicata e dispendiosa, e da provvedimenti non meno dispendiosi e più minuti; ed avrebbe inoltre quei vantaggi che dalla libertà dei contratti derivano a profitto del tesoro nazionale e della pubblica ricchezza. Sottraendo dal suo dominio alcuni beni, per una dotazione determinata e speciale, potrebbe meglio recare in atto alcune riforme di grande importanza e difficoltà, e risolvere i problemi concernenti ai pubblici istituti con maggiore soddisfazione di tutti e colle norme e guarentigie più opportune ad assicurarne il buon indirizzo e governo.

Chi ha stampato nel cervello il tipo del dipartimento francese avrà qualche ritrosia ad accogliervi il tipo della provincia vera colle sue proprie attribuzioni e colla sua naturale autonomia. In Francia si ebbe perfino a disputare se al dipartimento si dovesse concedere il diritto di possedere; e di ciò non dobbiamo meravigliare, perchè alla fine il dipartimento francese è una creazione artificiale e moderna, mentre la provincia italiana è l'esplicazione naturale e spontanea del municipio antico. In Italia non è dunque ragione d'imitare e molto meno di copiare con una servilità, della quale troppe volte si è dato l'esempio, ciò che per condizioni diverse ed opposte può avere un titolo, se non di pregio, almeno di scusa o di commento per altre nazioni. Concentramento governativo ed autonomia provinciale non

stanno insieme; e se l'uno meglio conviene al fare di un assoluto imperio, l'altra è di una vita libera e civile elemento necessario e validissimo presidio.

L'antico regime, approfittando della confusione che regnava nei varii paesi, i quali avevano nome di provincie ed erano stati, insieme costretti, più che uniti e composti, ne riduceva a poco a poco le franchigie ad una vana apparenza, aiutato dall'opera de' suoi inviati conosciuti col titolo d'intendenti come si chiamarono dal 1635 al 1789. Le attribuzioni dei quali erano più o meno importanti secondochè andavano a governare *paesi di Stato* che avevano diritto di votare le loro imposte, o *paesi di elezione* che non avevano diritto di eleggere alcuno. Venne il 1789, e le trentadue antiche provincie furono divise in ottantatré dipartimenti, intendendosi a cancellarne coi nomi anche la memoria, ed avendosi soltanto riguardo ai tre elementi del territorio, della popolazione e della imposta. Ma dalla estinta provincia non sorse la nuova dotata di una propria vita. Una semplice divisione amministrativa, anzichè una vera istituzione, fu l'ideato dipartimento. Tolti di mezzo gl'intendenti, l'amministrazione era affidata a un direttorio, al quale venne dopo alcuni anni sostituito un delegato governativo col titolo di prefetto; titolo preso, secondo il vizzo dei tempi, dalle classiche tradizioni dell'antica Roma. Vero è che un decreto imperiale del 1811 cedeva beni immobili ai dipartimenti, e che una legge del 1838 ne riconosceva l'esistenza civile. Ma non per questo si poteva dire che la provincia fosse istituita, essendo troppo più facile ad ogni governo il mantenersi stretto alle proprie prerogative quando anche dagli ordini nuovi fossero meno giustificate, di quello che l'inchinare a nuove larghezze. E questo non è forse il maggiore ostacolo che s'incontri nel combattere l'eccesso delle ingerenze governative, mentre o per effetto dell'abitudine riescono meno sgradite a chi le sopporta, o per altre cagioni si rendono desiderate a chi anteponga la propria comodità all'utile comune.

Le tradizioni di un antico regime non rare volte si trasformano nel nuovo. E di ciò fecero prova anche i più arditi

novatori del '93, i quali, secondo le parole di un odierno scrittore, erano nemici del potere caduto soltanto per la forma, giacchè con un semplice mutare di nome accettavano tutti gli antichi principii di governo: il costringimento, l'infallibilità e il disprezzo dell'individuo, con questa sola differenza che sacrificavano l'individuo in nome dei diritti dell'uomo, invece di sacrificarlo in nome del diritto regio. Il medesimo scrittore per altro non tarda a soggiungere queste parole: « Assurément dans un temps où la France était moins une nation qu'une agglomération d'États, successivement acquis ou conquis par la royauté, différents d'origine, d'intérêts, de lois et de coutumes, séparés par des barrières de douanes, par des jalousies de localité, par de mutuels abaissements ou des administrations dissemblables, la Constituante fit une œuvre de haute sagesse en effaçant même le nom des provinces qui constataient la diversité des races, mais qui n'étaient que la lettre morte de nationalités éteintes, bonne tout au plus à perpétuer de vieilles rancunes ou des folles prétentions.... Sans doute, dans le mouvement centralisateur, il faut faire la part du mémorable travail de la Constituante, qui créa la division départementale... Mais c'est s'égarer étrangement que de prendre des faits de circonstance pour des systèmes politiques.... On a fait d'une nécessité de situation un principe organique. »¹

Nondimeno se il dipartimento era una creazione dello Stato, non riusciva strano che l'amministrazione ne fosse affidata ai rappresentanti dello Stato, ed era anzi un progresso il fare che quei rappresentanti amministrassero col voto di consigli deliberanti eletti dai cittadini; e sarebbe stato un progresso maggiore, se avessero amministrato colla partecipazione di uomini scelti da quei consigli medesimi. Il Belgio, che fece parte della Francia e ne ereditava alcune istituzioni, delle quali rimangono pure impresse in alcune parti d'Italia quelle vestigie, che meglio ai ristorati governi assoluti piacque di conservare, migliorò non poco il

¹ Regnault, *La province, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être.*

sistema delle provincie nei rapporti col governo e coll'amministrazione interna. L'autorità governativa posta a capo della provincia non ha consiglio di prefettura o di governo; ma bensì una deputazione eletta dal consiglio provinciale. L'amministrazione della provincia è affidata alla deputazione provinciale che dall'autorità governativa è presieduta. La soppressione del consiglio di prefettura o di governo, resa possibile dall'abolizione del contenzioso amministrativo, e la sostituzione di una rappresentanza elettiva (meno il presidente e capo della medesima) ad una rappresentanza del tutto governativa nell'amministrazione della provincia e nella tutela dei comuni, furono due progressi molto notevoli.

La legge sarda del 1859 ha mostrato di procedere per questa via; se non che, avendo riguardo principalmente al contenzioso amministrativo, non si è disciolta dai consigli di prefettura ed ha accolta la deputazione provinciale. Quella legge, pubblicata nel tempo in cui al Piemonte si univa la Lombardia, corrispondeva per la seconda parte alle tradizioni di questa, ma non per la prima. Nelle altre provincie d'Italia le circostanze erano diverse. Dove il solo rappresentante governativo amministrava la provincia, la nomina della deputazione provinciale toglieva uno sconcio grave e insopportabile, e sarebbe tenuta in pregio molto maggiore se non fossero tuttavia concentrate nello Stato le facoltà proprie della provincia. Dove l'amministrazione di essa era collegata con quella dei comuni, per la ripartizione delle spese, poté sembrare che la tutela dei comuni fosse incompatibile colle ingerenze della deputazione provinciale. Dove la provincia aveva una amministrazione propria e distinta, la presidenza del rappresentante governativo non rispondeva al desiderio di progredire nell'applicazione dei principii conformi allo spirito delle nuove istituzioni, al decoro di un libero governo e alla dignità di liberi cittadini.

I progressi fatti confortano a sperare che non si arresti il passo finchè non sia raggiunta la meta. Vogliamo noi costituire la provincia? Abbia le attribuzioni ad essa appropriate, abbia la sua rappresentanza deliberante ed esecutiva.

La facoltà del deliberare, se ne fosse sottratta la materia dalle ingerenze dello Stato, si ridurrebbe a promesse e speranze vane, le quali per avere il loro effetto richiederebbero che fosse provveduto in modo uniforme, anche per l'uniformità e per la giustizia del bilancio generale, alle competenze relative ai pubblici lavori ed istituti. Allo Stato una vigilanza suprema sulle opere di beneficenza, e nulla più; altrimenti o pecca di parzialità se non tiene in tutti i luoghi la stessa misura, o trabocca nell'assurdo, se presume di arrogarsi l'ufficio di benefattore universale. Molto larga parte può essere lasciata alle provincie negli ordini della pubblica istruzione senza che si rechi impedimento al desiderio d'intendere al maggiore progresso degli istituti nazionali e della educazione popolana. Se la libertà dell'insegnamento rimane molto temperata ed incompiuta, non recherà meraviglia ad alcuno, perchè anche i principii hanno il loro tempo e la loro fortuna. Non sembra poi contraddizione tanto grande dove si ha una religione dello Stato l'aver anche un insegnamento dello Stato, ma si è lontani dall'accettare le conseguenze che ne verrebbero. Ogni zelo maggiore posto nell'augurare alla scienza italiana ed alle arti italiane l'antico decoro sarà commendato degnamente, non dimenticandosi che l'Italia fu la meraviglia del mondo senza tanti tutori e curatori, senza tanti volumi di leggi, regolamenti, circolari, programmi e decreti. La vigilanza e sollecitudine a nome dello Stato saranno necessarie, utili e benefiche; ma coloro che offrono gl'incensi a quel solo idolo ci sappiano dire come si procacci di rendere adeguati ai sacrifici i profitti.

Ci sia perdonata questa digressione per amore del vero e del bene. Non aggiungeremo altro intorno agli interessi economici e morali, che entro alla cerchia della provincia si svolgono naturalmente. Diremo soltanto che l'indipendenza di questa sarà anche meglio rispettata quando la legge non abbia l'impronta di una sfiducia che offende la provincia, e non reca onore al governo. La colpa è delle tradizioni più che degli uomini; ma un consiglio provinciale che delibera al cospetto del rappresentante governativo; che non

può prolungare oltre a ventitrè giorni la sua sessione ordinaria senza il permesso del rappresentante governativo; che non può essere straordinariamente convocato fuorché dal rappresentante governativo, il quale ha inoltre la facoltà di sospenderne e di scioglierne le adunanze, non peccerebbe certo d'indiscrezione desiderando di vedere scomparire le tradizioni proprie di altri tempi e di altri sistemi. Alla dignità del rappresentante governativo sarà meglio provveduto col dispensarlo dall' ingrato ufficio di guardiano, in apparenza sospettoso ed avverso, quantunque abbia nell'animo i sentimenti più benevoli, e coll'affidargli l'ufficio nobilissimo di riscontrare la regolarità delle deliberazioni. Ed ove alcuna di queste potesse sembrare contraria all'interesse generale ed alle leggi dello Stato, egli avrebbe soltanto a dichiarare che l'effetto ne rimanesse sospeso e quindi subordinato al giudizio del governo centrale entro a termini stabiliti.

Per la parte esecutiva, se il prefetto fosse chiamato ad ingerirsi nell'amministrazione provinciale, non solo l'autonomia della provincia ne sarebbe meno rispettata, ma si avrebbero altri non meno gravi inconvenienti. Sia pur vano il timore di ogni possibile conflitto, nel quale se prevalesse il numero dei voti il rappresentante del governo si riterrebbe vinto dai rappresentanti della provincia; e se prevalesse un sentimento di deferenza sarebbe dall'una o dall'altra parte offeso il sentimento della dignità. In ogni modo che cosa sarebbero questi rappresentanti del potere amministrativo della provincia convocati e presieduti dal rappresentante del governo che rappresenterebbe la provincia non solo in giudizio, ma anche nel provvedere alle deliberazioni del consiglio? Senza dare corpo alle ombre di un timore, contro il quale le nuove istituzioni debbono prestare una guarentigia che rassicuri anche i popoli resi più diffidenti dall'esperienza di un tempo, che vorrebbero chiamare antico, è da considerare che ove il prefetto abbia una ingerenza troppo diretta nell'amministrazione provinciale, non potrà esercitare quelle attribuzioni esecutive che sembrerebbero più decorose e per molti rispetti da preferire. Non

s' intende con questo di predicare una assoluta e piena emancipazione dal governo centrale, il che rallenterebbe i vincoli dell' unità e della forza sociale, e non porgerebbe valido e sicuro riparo contro i danni delle arbitrarie interpretazioni e dei pericolosi conflitti. Ma fra l' assoluta e piena emancipazione e l' assoluta e continua dipendenza vi sarà un compenso da prendere. Tutte le deliberazioni della provincia dovranno forse essere sottoposte al ministro dell' interno? E se non tutte, quale benchè minima parte si potrebbe lasciare al prefetto, se questo fosse considerato come il loro capo amministrativo?

Molto diverso sarebbe il caso dell' intervento del prefetto nell' esercizio della vigilanza dei comuni affidata alla deputazione provinciale; ma non abbiamo bisogno di ricordare e di ripetere che due quistioni fra loro distinte sono quelle della deputazione provinciale nei rapporti coll' amministrazione della provincia, e colla vigilanza sui comuni. La prima vuole essere risolta col doppio rispetto dell' autonomia provinciale e della distinzione fra il potere politico e l' amministrativo; la seconda non si può risolvere in modo assoluto, ma solo col tener conto degli altri elementi che nella costituzione della provincia e dei comuni saranno per prevalere. Se coll' abolizione del contenzioso amministrativo vengono meno i consigli di prefettura il nuovo ufficio della deputazione provinciale riesce giustificato dalla necessità e dalla economia. Ma se i consigli di prefettura rimangono in piedi, quelle due ragioni spariscono, e il sottoporre i comuni ora alla deputazione provinciale ed ora ai consigli di prefettura, quand' anche non accresca gl' imbarazzi, non ingeneri confusione e non alteri i rapporti di fiducia, può indurre ad ingrati confronti, vedendosi gli uni non avere la centesima parte delle cure che gratuitamente dalle altre si presterebbero non solo per l' amministrazione, sempre più grave, della provincia, ma anche per la tutela dei comuni e degli istituti di beneficenza.

Unità e decentramento, ecco i due termini del nostro problema politico ed amministrativo. Fuori di questi due termini noi avremmo o il dispotismo o l' anarchia; il dispo-

tismo colla immagine della libertà, l'anarchia coll'apparenza dell'ordine nelle forme assai più che nella verità, nella sostanza e negli effetti. — Ma codesto problema dell'unità politica e del decentramento amministrativo (scrive un antico deputato francese nel dare contezza delle proposte fatte o di alcuni scritti pubblicati in Italia) se incontra ostacoli che si possano tenere come transitorii in riguardo a certe condizioni locali, è poco da sperare che non incontri un ostacolo permanente ed insuperabile in quelle tendenze, le quali colla teoria dell'unità farebbero precipitare dalla uniformità alla concentrazione.¹ Il dotto e cortese scrittore, manifestando i suoi dubbi col più delicato riserbo, attribuisce ad un partito trascendentale somiglianti tendenze pericolose, e più pericolose le crederebbe coll'acquisto di Roma. Non è da meravigliare se chi vive lontano dalle cose nostre non può discernere il concetto dell'unità da quelli dell'uniformità, della unificazione e del concentramento, mentre chi vive fra noi ha potuto vedere come si confonda il concentramento coll'unificazione, l'unificazione coll'uniformità e l'uniformità coll'unità. Unità ed unificazione stanno bene insieme; ma cadrebbero in abbaglio coloro i quali, dimenticando le ragioni dei principii, dei mezzi e dei fini, riponessero l'unità nel concentramento e l'unificazione nell'uniformità. Sarebbe ciò da imputare ad errore involontario, a disegno premeditato, a difetto di sistema, ad interesse di partito, ad abitudine di burocrazia, a servilità d'imitazione, a prepotenza di dominio, a sorpresa, ad incuria, a necessità, ad incertezza, ad arbitrio?

Peccherebbe d'ingiustizia chi preferisse di rispondere con severità riguardando ai fatti compiuti nel rapido corso di avvenimenti straordinarii e nel primo risorgere di una nazione che si ricompone a vita nuova. L'istinto nazionale ripugna dalle tendenze concentrative, e se talvolta ne vengano chiamati in colpa i propugnatori e patroni di sistemi vieti o ristretti, non mai accadde finora che si avesse occasione o pretesto di accagionarne un vero partito politico.

¹ Rêchard, *Municipalisme et unitarisme italiens*.

Sappiamo bene che taluni aspirano al vanto di una democrazia, la quale messa alla prova ha più del burocratico che del liberale; ma siamo anche perciò sempre più lontani dal credere che si debbano mettere in fascio le contraddizioni degli uomini colle teorie di un partito, qualunque ne sia il titolo, o di meno temperato o di troppo rispettivo.

Sarebbe egli possibile che il concetto dell'unità riuscisse tanto più facilmente in un sistema di concentrazione, quanto meglio si rendesse compiuto col possesso della capitale? Roma non ha la storia, le tradizioni, la preponderanza civile e politica di Parigi. Roma sarebbe forte, e forza darebbe col suo prestigio morale; l'unità, che non avrebbe da essa ricevuto il primo moto ed impulso, in essa riceverebbe una specie di consecrazione. L'Italia è chiamata ad ordinarsi in modo da resistere alle prove del tempo e della fortuna; è chiamata ad ordinarsi fuori del suo centro stabile e vero. Ed è appunto per ciò che, quand' anche tutte le sue condizioni storiche e naturali e tutte le condizioni di un governo libero e rappresentativo non contraddicessero all'idea di un concentrato impero all'uso di Francia, una sola condizione (vale a dire la mancanza di un centro stabile e vero) basterebbe a dimostrare l'assoluta ed imperiosa necessità di sciogliere colla maggiore larghezza il problema del nostro ordinamento interno. Questo problema riposa nell'unificare disaccentrando a conforto ed aiuto nel presente; a provvido consiglio nell'aspettazione, nella previdenza e nella speranza dell'avvenire. — Ma sarete voi liberi nella scelta contro la logica dei fatti e degli eventi? — Liberi, sì, finchè le buone occasioni non mancano e non sono lasciate fuggire. La storia dei popoli insegna ai loro amici ed ai loro nemici che cosa significhi il dare di cozzo colla logica dei fatti e degli eventi. Se i loro nemici non ebbero a rallegrarsi delle temerarie offese, i loro amici ricordano che il sacrificio della libertà non si compie mai impunemente. Una grande ricomposizione nazionale e politica richiede una grande ricomposizione civile, economica ed amministrativa. Ma non ripeteremo che il ricomporre unificando coi principii dell'unità e dell'eguaglianza, della giustizia e della

libertà, troppo è diverso dall'unificare colle apparenze di una uniformità illusoria e cogli effetti di una discordanza vera.

§ 2. — Le leggi ed il bilancio.

L'unità negli ordini dell'amministrazione e della finanza è sempre più raccomandata e richiesta dall'unità del bilancio. Noi abbiamo di più sorta bilanci, dei quali altri si vedono ed altri non si vedono. Noi vediamo quella raccolta di cifre, onde si compone il bilancio generale del regno d'Italia; noi vediamo che le spese sono diversamente ripartite e le rendite riscosse in proporzione diversa nelle diverse provincie. Qui lo Stato non s'inframmette nell'amministrazione o piuttosto nel mantenimento degli istituti di beneficenza e nei lavori ed interessi locali; là invece s'immischia in tutto o fa mostra di provvedere a tutto. Ciò che non si vede, e gioverebbe di vedere, è quel cumulo di spese che in alcuni luoghi aggrava direttamente i comuni, i consorzi e le provincie, e che per altri è sostenuto dal bilancio nazionale. Non cadremmo quindi in fallo dicendo che non avremo un bilancio vero, nemmeno per l'ordinaria amministrazione dello Stato, finchè non sieno egualmente ripartiti i titoli delle spese ed i carichi delle imposte.

In quanto alle spese occorre determinare con leggi uniformi ciò che appartiene allo Stato, alle provincie ed ai comuni specialmente per lavori pubblici, istruzione, beneficenza ed altri obbietti, i quali sono diversamente ripartiti nei bilanci dello Stato, dei consorzi e delle provincie. Il risparmio nel bilancio dello Stato potrà sembrare più apparente che vero, detraendosi alcune spese le quali sarebbero poi inserite nei bilanci provinciali, consorziali o comunitativi. Ma per le cose già accennate si rende manifesto in primo luogo come il principio del decentramento, inteso ed applicato nella sua più ampia significazione, richieda che lo Stato si spogli di quelle ingerenze, le quali alle minori aggregazioni ed ai privati cittadini meglio si addicono. In se-

condo luogo, mentre il sistema del decentramento apre un largo campo alla attività dei cittadini, offre il mezzo di vegliare con maggiore sollecitudine agli interessi locali, di conseguire tutte le possibili economie e di prevenire le indiscrete od importune domande, nelle quali improvvidamente si gareggerebbe, qualora lo Stato presumesse di subentrare col suo bilancio a quelli delle provincie, dei consorzi e dei comuni. In terzo luogo non è da credere che si possa nè provvedere all'equilibrio delle spese, nè alla proporzionata distribuzione dei carichi se una regola universale non sia accettata tanto per le une quanto per gli altri. Lo Stato vuole da tutte le provincie le medesime imposte? Faccia per tutte le medesime spese.

Non si dubita di affermare che la necessità e la giustizia richiedono la parificazione dei tributi, e sta bene; ma senza la parificazione delle spese, o piuttosto dei titoli corrispondenti, si commetterebbe una nuova ingiustizia accrescendosi le disuguaglianze invece di toglierle o di scemarle. Nello stesso tempo le cagioni dello sbilancio sarebbero accresciute, perchè, quando le condizioni delle imposte fossero eguali, non si avrebbe diritto di negare agli uni ciò che si continuasse a fare per gli altri. Si andò ripetendo che allo sbilancio ordinario non mancava il rimedio colla economia delle spese e coll'aumento delle rendite. Ma se era chiaro che all'aumento delle rendite si sarebbe provveduto col riordinato sistema delle imposte e della loro riscossione, non era chiaro abbastanza come si credesse possibile l'economia nelle spese. Si dirà che i servigi delle poste e dei telegrafi, dei sali e dei tabacchi ed altri simili si potranno rendere ad un tempo meno dispendiosi e più produttivi; si dirà che sono da troncare gl'inviluppi della burocrazia, che i carichi delle pensioni sono eccessivi e che il numero degli impiegati trasmoda esso pure eccessivamente. Tutto questo è vero, ma non basta a sciogliere e nemmeno a rendere il problema determinato e preciso. Per i servigi delle poste e dei telegrafi, dei sali, dei tabacchi e delle dogane non si presumeva già troppo da coloro che si ripromettevano più vantaggiosi risultamenti. Ma finchè si

parla contro gli abusi della burocrazia, contro il numero eccessivo degli impiegati, contro l'enorme cifra delle pensioni e non si guarda al sistema, pel quale si estende il dominio della burocrazia, onde si viene a moltiplicare il numero degli impiegati, rendendosi sempre più grave il peso degli stipendi e delle pensioni, è indubitato che scompagnandosi le ragioni dei principii e dei mezzi dal fine proposto da conseguire, si va a ritroso della meta desiderata.

Il sistema concentrativo, quand'anche senza nuovi e più stretti avvolgimenti fosse trasferito da vari Stati in uno Stato solo, moltiplicherebbe i disagi, gl'imbarazzi e i dispendi in ragione quasi composta delle difficoltà e delle distanze, dei pericoli di confusione e di errore. I centri dei vari Stati erano un danno ed una sciagura per le divisioni politiche, economiche e governative; ma la condizione del territorio più ristretto, e dei rapporti più semplici permetteva che gli affari si spedissero nella loro sede propria e nativa. All'unità dell'indirizzo politico, economico e governativo giova mirabilmente l'unità di un centro comune, purchè non si pretenda di richiamare in esso tutte quelle minute cose che pel libero andamento delle amministrazioni locali e per l'esercizio di una autorità opportunamente delegata procederebbero nei luoghi diversi con maggiore speditezza, alacrità e soddisfazione. Dovremo noi ripetere che le tendenze unificative non sono da confondere colle voglie di una esagerata uniformità e concentrazione? Vi è una tirannide pedantesca, che per essere meno odiosa non sarebbe meno importuna o meno ridicola; e non crediamo di fare ingiuria ad alcuno affermando che dei sistemi liberi e civili si mostrerebbe amatore piuttosto sincero ed ingenuo che bene avvisato ed accorto colui, il quale nelle ingerenze soverchie dello Stato e nelle attribuzioni costrette nel centro governativo non riscontrasse un oltraggio recato alla dignità, all'interesse e ai diritti dei cittadini.

L'argomentare con qualche fondamento se la speranza di porre un riparo allo sbilancio colla economia poteva prevalere al timore di vederlo traboccare con maggior peso,

non era concesso finchè s'ignorava a quale principio si volesse comporre ed ordinare il nuovo regno pei servigi della pubblica amministrazione. Applicate senza riserva nella parte che chiameremmo amministrativa le leggi sarde intorno alla sicurezza pubblica, alla beneficenza, alla istruzione ed all'ordinamento giudiziario, l'aumento nelle spese ne doveva essere una necessaria conseguenza. O l'avviluppato congegno amministrativo era da riformare nelle nuove condizioni e circostanze in ordine ai rapporti ed agli effetti economici e politici, e grave torto hanno coloro che per fini più o meno diversi sono stati e sarebbero alieni da qualsivoglia riforma. O quel congegno non è punto da mutare, supponendosi che le spese maggiori sieno da servigi maggiori accompagnate, e il problema preso ad esaminare non muterebbe per questo, ed anzi condurrebbe a conclusioni opposte a quelle dell'equilibrio del bilancio col mezzo della economia e del risparmio. Ma senza disputare intorno alla qualità delle leggi, basti per ora riconoscere che l'applicarle compiutamente sarebbe cagione di uno sbilancio nuovo e maggiore. La verità è che la quistione del bilancio si collega con tutte le altre quistioni amministrative ed organiche, le quali dipendono dal sistema di un generale ordinamento. La verità è che certe quistioni potevano essere differite prima che si ponesse mano all'innovare, senza che per questo i diversi elementi costitutivi si mettessero d'accordo fra loro, ed entrandosi in una condizione transitoria la quale pei disagi e per le incertezze che l'accompagnano giustifica l'impazienza di uscirne.

Avvenuta l'unione del Piemonte colla Lombardia, all'aumento delle spese ordinarie cagionato dalle nuove leggi doveva corrispondere un aumento o nelle imposte o nello sbilancio. Supponiamo che l'aumento delle imposte avesse potuto prevenire lo sbilancio per quelle provincie molto più ricche e prospere delle altre che si vennero aggregando per comporre con esse il nuovo regno. Non occorre sapere molto innanzi nell'abaco per dedurne che quanto riusciva minore la facoltà contributiva, altrettanto maggiore si rendeva la necessità del risparmio per isfuggire il pericolo evidente e

certo o di uno sbilancio progressivo o di un aggravio insopportabile. Questo dilemma era degno di essere meditato pel buon ordine dell' amministrazione e della finanza; tanto più che un nuovo ordine di bisogni e di servigi richiedeva nuovi e straordinari provvedimenti.

Da queste generali considerazioni ci sia lecito di passare al ricordo di quelle cifre nelle quali in compendio si raccoglie la storia del nostro bilancio. Cominciamo dal 1860, nel quale si prevedero L. 547,600,809 49 per le entrate ordinarie e straordinarie che poi risultarono di L. 456,316,226 33 con un manco di L. 91,284,673 16; e si prevedero L. 608,520,941 88 per le spese ordinarie e straordinarie che risultarono di L. 829,875,728 10 con un eccesso di L. 224,354,786 22. La differenza preveduta per L. 60,920,042 39 risultò di L. 373,559,801 77 per gli avvenimenti che nel corso di quell' anno si vennero compiendo. I residui passivi degli anni precedenti superavano i residui attivi per L. 42,859,590 15. Era quindi da provvedere alla somma di L. 416,419,091 92, come si fece con prestiti nel Piemonte e nell' Emilia e con alienazione di rendita pubblica in Toscana, in Napoli ed in Sicilia per L. 376,780,916 10 complessivamente, in guisa che sarebbero mancate Lire 39,638,175 82 se a carico del bilancio successivo non fossero state trasferite L. 15,174,496 27 dovute in rimborso ai banchi di Napoli e di Sicilia.

Il primo bilancio, che si riusciva con molte e gravi difficoltà a compilare nel 1861, aveva nella parte passiva L. 627,645,514 40 e nella parte attiva L. 360,260,385 68; talchè le rendite ordinarie e straordinarie sottostavano alle spese ordinarie e straordinarie per L. 267,385,128 72. Nel bilancio dell' anno precedente la differenza preveduta fra le rendite e le spese era stata di sessanta milioni. Ma nel bilancio del 1861 si comprendevano, oltre le provincie di Piemonte, Lombardia, Emilia e Toscana, anche quelle dell' Umbria e delle Marche; si comprendevano le provincie di Napoli e di Sicilia per la guerra, per la marina e per la diplomazia. Alle altre spese concorrevano con un avanzo di L. 9,907,952 98 le provincie delle Marche e dell' Umbria,

e si credette per poco che le provincie meridionali avrebbero offerto col loro bilancio un avanzo di L. 2,396,129 32. Ma durante la sessione del parlamento si dichiarava di aggiungere al bilancio generale la somma di L. 4,608,006 17, e si prevedeva che nelle provincie meridionali (escluse le spese della guerra, della marina e della diplomazia) all'avanzo sperato per due milioni risponderebbe un effetto contrario oltre a quaranta, la parte maggiore dei quali era a carico degli esercizi trascorsi.

Dopo la sessione del parlamento appariva un'appendice di L. 82,173,338 83, talchè dal complesso del bilancio generale e dei bilanci particolari, detraendosi i titoli arretrati per Napoli e per Sicilia, risultava la somma di L. 844,855,833 79, distinta in L. 613,260,653 12 ordinarie ed in L. 231,595,203 67 straordinarie. Rimaneva sospeso da un lato l'ordine dell'estinzione per L. 14,500,108 46, ma sotteentrava dall'altro l'obbligo del frutto che pel primo semestre del nuovo debito era di L. 17,500,000. Facile il determinare le spese ordinarie quando la pubblica amministrazione ha regole certe ed uniformi; impossibile in mezzo alla confusione degli antichi sistemi in parte conservati, e dei nuovi o discordanti od incompiuti. Facilissimo poi il prevedere che dal trionfo di certi sistemi le spese ordinarie del bilancio, anzichè essere contenute nei limiti allora segnati, avrebbero condotto e condurrebbero a varcarli per lungo tratto. Di ciò saranno convinti tutti coloro, i quali lontani da ogni illusione prendano conforto a sperare che nel riordinare le leggi ed i sistemi che si riferiscono alla pubblica amministrazione ed alla finanza si debba prendere il bilancio, diremmo quasi, come pietra di paragone.

Ora noteremo che le entrate presunte ascendevano a L. 490,870,036 83, cioè a L. 454,902,508 84 ordinarie ed a L. 35,967,528 29 straordinarie, talchè per le spese ordinarie sarebbero mancate L. 158,358,124 58, e per le straordinarie L. 195,627,674 38. Ma le spese apparvero poi nell'effetto di L. 972,951,736 09, e le entrate di L. 468,509,203 20, onde la differenza di L. 504,442,530 89, alla quale si provvedeva con un prestito di cinquecento milioni e con rendita pub-

blica di Napoli e Sicilia. Si aveva perciò a disporre della somma complessiva di L. 547,510,161 03 della quale sarebbero rimaste L. 27,893,133 87 avuto riguardo alla differenza fra le entrate e le spese, e ad un rimborso dovuto in L. 18,174,496 27 pel 1860 ai banchi delle provincie meridionali.

Senza riandare tutte le cagioni dello sbilancio ordinario è certo che il gettarne una parte maggiore o minore sullo straordinario non recherebbe in generale un grande profitto, perchè alla fine dei conti nemmeno a questo si provvede con un semplice mutare di frasi o volgere di penna. Di più alcune spese straordinarie si riproducono o si trasformano nel corso degli anni, senz'chè vengano a cessare del tutto o con qualche rapidità. La giustizia e la buona economia, le quali a giudicarne rettamente vanno sempre insieme, acconsentono che anche le generazioni future partecipino ai sacrifici richiesti da opere produttive e da imprese nazionali, essendo loro riserbato di goderne il frutto maturato e fecondo; ma vogliono ad un tempo che le presenti generazioni non presumano di sottrarsi da ogni peso e da ogni sollecitudine per quei medesimi sacrifici, e molto meno per gli altri più direttamente rivolti ad un pronto, successivo e continuato vantaggio.

È fuori di dubbio che allo sbilancio ordinario vuolsi porre riparo colla massima alacrità. Il rimontare alle sue cagioni, più o meno diverse fra loro, alcune delle quali non hanno ancora esercitata tutta la loro efficacia, non sarebbe inutile fatica. Le finanze degli antichi Stati erano tutt'altro che prospere e soddisfacenti. Il bilancio borbonico del 1860 prevedeva un manco di ducati 5,400,969 35 assai inferiore al probabile e vero. Per lo Stato romano l'inventarlo si cominciava colla parte attiva nelle Romagne, nell'Umbria e nelle Marche, ma per la parte passiva sarà chiuso a Roma. Negli improvvisi mutamenti, e finchè le cose non sono ricomposte all'ordine nuovo, accade che la bilancia trabocchi dal lato di alcune spese che si accrescono, mentre nello stesso tempo alcune rendite rimangono sospese. Nel caso nostro si può riconoscere come i rivolgimenti più inaspet-

tati e meravigliosi, recando qualche scossa inevitabile, non abbiano occasionate quelle rovine, delle quali fanno ricordo le storie di altre nazioni. Ma se talvolta una necessità politica sospinge ad abbattere, una necessità politica anche maggiore richiede pur sempre che nel riedificare si proceda con ordinato disegno: altrimenti, non avendosi per l'errore facili scuse, si aggiunge al danno la vergogna con effetti più gravi e duraturi.

Ad accrescere la differenza fra le rendite e le spese ordinarie dava ancora argomento l'abolizione di alcune imposte. Per la Toscana cessava nel bilancio il prodotto del dazio di consumo ceduto ai comuni, ma cessavano ad un tempo alcune corrisposte a loro favore.¹ In Napoli la contribuzione straordinaria, per la quale ai comuni era sottratta la vigesima parte della loro rendita ordinaria, se non fosse già stata, meriterebbe di essere abolita, dovendosi lasciare ad altri governi il vanto infelice di trattare come vassalli i comuni.² Non è poi sempre lecito di argomentare dall'atto del contributo la potenza di contribuire, se le ragioni della giustizia e della convenienza politica hanno qualche valore nelle tavole dei finanzieri. Di più l'impazienza nel sopportare gli effetti di una antica rapina, dopo che il rapitore sia andato in bando, non deve escludere la buona volontà di corrispondere al voto, all'interesse, al diritto della nazione. L'estorsione austriaca del trentatrè e mezzo per cento era quanto odiosa altrettanto insopportabile alla Lombardia, la quale se non avrebbe menato buono quell'argomentare la potenza dall'atto, non sarebbe perciò

¹ In Toscana il valore ceduto del dazio di consumo corrispose a lire 3,560,000, essendo cessata la dotazione al teatro della Pergola per lire 46,200, ed alcuni assegoamenti ai comuni e ad istituti municipali per lire 1,156,906 50. Altri assegoamenti furono aggiunti a favore di ospedali per lire 9,664 28, non essendo più sufficiente la corrisposta della tassa sui forestieri; altri furono tolti perchè riconosciuti d'interesse esclusivamente municipale; altri furono a carico o del decimo di guerra sulle dogane per L. 452,676 o del lotto per L. 100,457 94, essendosi inoltre poste a carico della tassa del faro nel porto di Livorno L. 28,326 10 per quella pia casa di lavoro. La tassa detta di macellazione per L. 781,700 era già da parecchi anni cessata.

² Quella contribuzione sarebbe stata di L. 612,000.

venuta, e mai non verrebbe meno ai sacrifici più nobili e generosi.¹

Nella Sicilia la rivoluzione politica ha avuto in certa guisa per aiutatrice e per compagna una rivoluzione di finanza. I risultamenti della prima a favore delle altre provincie meridionali e dell'unità d'Italia saranno generali e perpetui; il vuoto lasciato dalla seconda sarà riempito coll'aiuto del tempo e del buon volere.² Le provincie sicule, oltre le condizioni che sogliono distinguere le isole dai paesi continentali, hanno tradizioni e consuetudini affatto proprie e distinte, le quali negli ordini della finanza, anche più forse di quello che abbiamo detto degli amministrativi, richiederebbero il più delicato riserbo. Nell'isola erano ignote le privative dei sali e dei tabacchi, il che accresceva le difficoltà del problema intorno alle nuove imposte, le quali supplissero alle precedenti rimaste abolite, e si adeguassero alle norme della equità e della giustizia nella proporzionata distribuzione dei benefici e dei carichi fra tutte le parti componenti il consorzio della nazione.

Sarebbe vano il ricordare che due sono i problemi da risolvere, l'uno per la diminuzione delle spese, l'altro per l'incremento delle rendite. Ma non sarà vano il ripetere che per riescire con efficacia nella riforma economica sono da togliere quei germi pericolosi, pei quali il male fatto già grave si renderebbe di gran lunga peggiore. Non tutte le innovazioni hanno risposto e risponderebbero alla speranza dell'augurata economia; ed i bilanci ordinari dell'interno, della giustizia, della istruzione, dei lavori pubblici, del commercio e della finanza, quantunque certi sistemi non abbiano avuto una generale applicazione, offrono un documento che sarebbe follia disprezzare. Oltre alla economia propria di tutto l'ordinamento amministrativo, una eco-

¹ La riduzione avvenuta del trentatrè e mezzo per cento e l'altra operata per la Valtellina scemarono di L. 6,317,332 18 il carico primitivo. Questa differenza rimane intera pel bilancio, non pei contribuenti, essendosi con proporzioni diverse distribuita la sovrimposta provinciale.

² Le imposte abolite sono quelle del macinato per L. 45,585,924, 98; della carta bollata per L. 917,150, e delle ritenzioni per L. 616, 097.

nomia speciale, ma di assai grave momento, è da ricercare in quella parte di amministrazione che direttamente si collega cogli uffici della finanza. Gli uomini dell' antico regno italico poterono dire che la loro amministrazione meritava sopra tutte le altre il vanto della economia. « Il risparmio delle spese era una conseguenza dell'ordine e della forma dell'amministrazione, della vigilanza ed attività negli impiegati. L'organizzazione della finanza riuniva la semplicità alla speditezza.¹ » Tolto col riordinamento della pubblica amministrazione il pericolo di sbilanci nuovi e maggiori, il problema delle rendite accresciute colla perequazione delle imposte rese più produttive, per virtù dei progressi economici, civili e politici, si verrà sciogliendo con minori difficoltà e con maggiore giustizia.

Il bilancio presentato pel 1862 fu nella parte passiva di L. 840,131,378 86, cioè di L. 690,381,372 23 ordinarie e di L. 149,750,006 63 straordinarie; e fu nella parte attiva di L. 531,285,006 84, cioè di L. 487,001,172 05 ordinarie e di L. 44,283,834 79 straordinarie. Lo sbilancio risultava quindi di L. 203,380,200 18 per le spese ordinarie e di L. 105,466,171 84 per le spese straordinarie; in tutto di L. 308,846,372 02. Ma centodieci milioni si aggiungevano, perchè dapprima un'appendice recava uno sbilancio di L. 350,936,254 71 portando le spese a L. 974,347,398 52 e le entrate a L. 623,411,143 81; indi si facevano nuove spese per L. 20,923,832 02, ed infine si dichiarava che alcune entrate non avevano per L. 46,355,612 62 corrisposto alle previsioni. I prodotti delle dogane e dei tabacchi rendevano sempre più manifesta la necessità di riparare coi buoni ordini del servizio e colle riforme delle tariffe agli eccessi del contrabbando. Le tasse indirette promettevano L. 11,211,423 14 meno della somma presunta; le tasse del demanio L. 33,967,738 47, e le strade ferrate L. 1,176,451.

Non era appena presentato il bilancio del 1863 con una differenza di L. 320,575,773 26 fra le entrate e le spese che si aggiungevano L. 27,567,912 24 alle spese, e si detraevano

¹ Pecchio, *Saggio storico*, ec.

L. 5,796,109 99 dalle entrate.⁴ Quella parte che si riferisce alle armi ed ai lavori pubblici è cagione di uno sbilancio straordinario, ma temporaneo. Nelle altre parti lo sbilancio ordinario sarà fatto meno grave, per rispetto alla entrata, dalle imposte preesistenti, le quali per cagioni accidentali apparvero diminuite; ma più grave si renderebbe per rispetto alle spese qualora invece di mettere risolutamente la mano alla riforma dei sistemi amministrativi si procedesse innanzi per quella via nella quale finora si è corso nell'ordinarne l'applicazione.

Distinguendosi il pregio delle leggi dagli ordini posti per recarle ad effetto, non sarebbe mestieri di rammentare come quel pregio sia sempre relativo alla condizione dei tempi, degli uomini e delle cose. Chi disprezza questa verità tanto semplice ha torto, e torto maggiore chi se ne offende. Ma negli ordini posti per recare le leggi ad effetto si comprendono quistioni di principio riservate al parlamento e quistioni di metodo riservate al governo. A questo doppio concetto s'informerebbe il sistema degli uffizi pubblici, se il potere esecutivo non fosse indotto a soverchiare i limiti della discrezione, della convenienza e della economia. L'equità dei compensi e degli stipendi non è da confondere colla moltiplicazione degli impieghi occasionata dal predominio della forma sulla sostanza e dall'indole stessa della burocrazia che per la forza del numero e degli impacci andando con lentezza cresce con rapidità.

Molto istruttiva sarebbe la storia del bilancio ripartita nei tre periodi che precedettero, accompagnarono e seguirono la trasformazione degli Stati d'Italia in un regno solo. Ma quella storia per avere il pregio della lealtà e dell'esattezza dovrebbe ritrarre le condizioni economiche e morali, civili e politiche di quei periodi diversi, esporne le conseguenze e indagarne gli effetti. Dal primo periodo, il quale faceva contrasto ai diritti della nazione, al secondo che li

⁴ Ora le somme approvate per le spese ascendono a L. 943,791,364 68, e per le entrate a L. 575,718,679 73. Lo sbilancio è di L. 261,474,293 25, nella parte ordinaria (compreso il frutto di un nuovo prestito) è di L. 106,598,391 70 nella straordinaria; in tutto di L. 368,072,684 95.

rivendicava, si è cominciato a percorrere il terzo coll' eredità trasmessa dall' uno e dall' altro e col grave carico di ristorare i passati danni, errori ed abusi, di vincere gli ostacoli presenti e di schiudere la via ai progressi futuri, dei quali un popolo degno si mostra colla virtù del sacrificio rendendosi arbitro dei proprii destini. Una simile storia per quanto sia istruttiva non può convenire al nostro lavoro; e crederemmo pur anche superfluo o inopportuno di accennare come gli elementi del progresso economico e morale, civile e politico debbano contemperarsi in perfetto accordo fra loro e prestarsi a vicenda stimolo, conforto ed aiuto, altrimenti ogni grado di civiltà riescirebbe difettivo, mancando l'armonia delle parti col tutto, ed i mezzi non corrispondendo al fine desiderato. E meno inopportuno forse sarebbe il notare l'abbaglio di coloro, i quali colle parole e cogli atti mostrano di credere che una nazione novellamente risorta, e predestinata ad essere poderosa e grande, possa e quasi debba emulare ad un tratto le nazioni sorelle rese già forti, ricche e potenti dall' opera del tempo, della previdenza e del risparmio. Dal cumulo dei risparmi si formano i capitali per l'incremento della pubblica e privata prosperità; ma i capitali colle imprese produttive si accrescono, coi dispendi o improduttivi o sproporzionati si disperdono. Ciò che è fuori di ogni dubbio pei singoli cittadini non è falso od incerto per un governo, il quale mentre può con molti e validi argomenti cooperare a favore di quel progresso economico e morale, civile e politico, onde abbiamo fatto parola, non può ragionevolmente dimenticare che dall'uso del credito e dei tributi pei maggiori interessi della nazione all'abuso dell' uno e degli altri non è dato di trascorrere senza danno ed offesa. Non può dimenticare che l'uso e l'abuso stanno in ragione del tempo, de' mezzi e del fine, e che il sommo della prudenza risiede nel corrispondere adeguatamente alla condizione dei servigi e delle forze contributive non minacciate, impedito o compresse.

Da queste considerazioni non ci lasceremo condurre al più breve commento, e mentre siamo alieni dall'addentrarci anche per poco nell'esame di un bilancio tanto sva-

riato e tanto minuto per la discrepanza delle leggi, delle rendite e delle spese, ci terremo paghi di estrarne qualche cifra a modo di semplice confronto ed esempio. Pel ministero dell' interno il Piemonte assegnava nel bilancio del 1859 L. 7,484,968 86 alle spese ordinarie e L. 129,211 83 alle straordinarie, in tutto L. 7,614,180 67, le quali si accrescevano di L. 3,194,373 99 nel 1860 per effetto delle nuove leggi, le quali però ordinavano che alle spese già obbligatorie per le provincie fosse provveduto dallo Stato con nuovi centesimi addizionali. I bilanci del Piemonte, della Lombardia, dell' Emilia e della Toscana facevano presumere in quell' anno una spesa ordinaria e straordinaria di L. 27,293,881 76. Il bilancio generale del 1861 avrebbe presentata una somma di L. 27,806,298 24, ma si aggiunsero L. 1,763,883 33 coll' appendice già indicata, come si erano aggiunte in precedenza altre L. 2,489,146 63 per le provincie dell' Umbria e delle Marche, onde le spese ordinarie salirono a L. 30,293,444 87 e le straordinarie a L. 1,763,883 35, non essendo da tacere che alcune spese per quattro milioni si erano trasferite ad altri ministeri o erano affatto cessate. L' istituzione dei governi provinciali ordinata nel Piemonte e nella Lombardia non era preveduta per l' Emilia e per la Toscana, senza parlare delle spese obbligatorie fuori del bilancio dello Stato e senza parlare delle leggi intorno alle opere pie ed alla sicurezza pubblica che non avevano per anche avuto una piena applicazione. Nuovi impieghi per le opere pie, moltissimi impiegati per la sicurezza pubblica co' suoi delegati centrali, delegati di circondario, delegati di mandamento ed applicati, quantunque forse non v' abbia servizio il quale meno di quello della polizia specialmente in Italia, comporti di essere scompartito con burocratica simmetria. Il preambolo del bilancio presentato nel 1862 computava in L. 62,811,290 51 la spesa dell' anno precedente per tutto il regno, ed in L. 63,893,331 31 la spesa dell' anno che correva. L' aumento delle spese ordinarie riusciva in apparenza di L. 7,437,917 38, ma era in realtà di L. 11,063,528 36.

Questo ministero lascia desiderare tutte quelle riforme

che si riferiscono ai consigli amministrativi, agli archivi, alla costituzione delle provincie, agli istituti di beneficenza, ai teatri, alle carceri ed alla sicurezza pubblica. I consigli amministrativi ricordano gli antichi consigli di Stato, ai quali sopravvive col titolo vero e con maggiori attribuzioni quello che venne istituito pel Piemonte e per la Lombardia. La spesa non apparisce tutta dal bilancio dell'interno. Vediamo ancora che gli archivi storici sono ripartiti fra i due ministeri dell'interno e della pubblica istruzione. Le riforme dell'amministrazione municipale, provinciale e centrale dovranno condurre ai risultamenti invocati per la bontà e per la speditezza del servizio, per l'economia e per la convenienza delle spese. Ma perchè l'effetto corrisponda al desiderio ed alla aspettazione si dovranno avere quelle cautele, le quali dalla equità e dalla prudenza sono raccomandate in riguardo alla composizione degli uffizi od al numero degli impiegati, distinguendosi i ruoli normali dai transitorii e chiudendosi il varco agli abusi nuovi ed agli antichi. Le spese di beneficenza, quando sieno adeguate le condizioni delle diverse provincie, non dovranno più comparire nel bilancio dello Stato, il quale ora non percepisce da tutte le provincie un giusto compenso coi centesimi addizionali alle imposte dirette. Saremmo lieti di passare in silenzio le dotazioni dei teatri od almeno di riconoscere che all'uso antico non si fosse aggiunto un abuso nuovo. Quelle dotazioni vogliono essere studiate nella loro origine e nei patti che ne seguirono; e non era consentito di sperare che potessero scomparire ad un tratto e ricadere senza qualche compenso a carico dei municipi. Ma eravamo lontani dal temere che ne fosse proposto l'aumento fra le spese ordinarie, e più lontani dall'immaginare che ad un governo accadesse di supplire alla mancanza dei pubblici imprenditori. Il bilancio proposto pel 1863, dopo l'esperienza delle perdite fatte, avrebbe allargato il campo a perdite maggiori.

Pel ministero della pubblica istruzione il Piemonte spendeva nel 1839 L. 2,208,686 82 compresi gli assegnamenti di aspettativa per la soppressione di parecchi uffizi

cagionata dall'applicazione della legge del 22 giugno 1857. Nel 1860 si notavano già pel solo Piemonte L. 3,032,470 62 senzachè si fosse potuto tener conto compiutamente della nuova legge del 1859. Aggiungendosi a quello del Piemonte i bilanci della Lombardia, dell' Emilia e della Toscana, la spesa ascendeva nel 1860 a L. 8,482,034 71 e nel 1861 a L. 12,115,032 86, comprese le provincie dell' Umbria e delle Marche. Il ministro nelle note premesse al bilancio significava che di questo tanto ragguardevole aumento di spese era pure cagione la progressiva attivazione della legge del 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione.

Dal bilancio rettificato del 1862, nel quale si comprendevano tutte le provincie del regno, le spese ordinarie risultano di Lire 14,370,867 47 e le straordinarie di Lire 9,917,742 20; e nel bilancio del 1863 si prevedono Lire 14,751,136 per le spese ordinarie, e L. 752,584 03 per le straordinarie. L' insegnamento tecnico fu trasferito nel bilancio dell' agricoltura e del commercio; ed in quello della istruzione non appariscono le spese sostenute con norme diverse dalle provincie e dai comuni. Vorremo noi parlare di economie quando si tratta della pubblica istruzione, e potremo noi imitare l' esempio dei governi caduti i quali le dedicavano appena L. 4,621,258 31 mentre il solo Piemonte spendeva con ottima prova L. 2,269,426 82? A noi pare che la quistione non sarebbe posta ne' suoi veri termini. Nel problema del pubblico insegnamento giova distinguere tra loro le parti che si vogliono distribuite fra lo Stato, le provincie, i comuni ed i privati istituti; giova distinguere l' istruzione dalla vigilanza e dalle discipline, distinguendosi ancora l' una non meno delle altre da quei congegni amministrativi pei quali si vengono moltiplicando gl' impieghi e le spese; giova distinguere la varietà delle materie appropriate alla condizione degli uomini, dei tempi e delle cose dalla varietà delle scuole non bene coordinate o troppo divise; giova distinguere le scuole elementari, il numero delle quali sarà troppo lungamente scarso al bisogno, dagli istituti medii che non si potrebbero moltiplicare e sminuare con norme prestabilite senza riguardo alle circostanze

dei luoghi ed al numero dei maestri e dei discepoli; giova distinguere gli istituti medii dagli istituti superiori, pochi ma buoni per rispondere al progresso della scienza, al decoro degli insegnanti ed al profitto degli alunni.

Fatte queste distinzioni, cesserebbe il pericolo di essere frantesi quando si parla di economia, quasichè fra lo spendere bene o male a proposito non corresse alcun divario. Buona economia era pel Piemonte diffondere la pubblica istruzione molto più largamente che non facessero gli altri Stati d'Italia; ma pessima economia sarebbe il sostenere una spesa maggiore e sempre crescente per una istruzione peggio ordinata e meno diffusa. Non vogliamo ridurre ad una prova da computista un problema di ordine politico e morale della più alta importanza. Il problema morale e politico riposto nell'accordo dei principii e del fine, non esclude la ragione economica nel rapporto dei mezzi cogli effetti corrispondenti. Si è citato l'esempio dell'impero francese, il quale per un ragguaglio proporzionato spende assai meno del nuovo regno d'Italia. È vero che la Francia col suo prevalente sistema concentra i grandi istituti nella capitale; ma è vero ancora che il confronto non si restringe ai grandi istituti diversamente raccolti o distribuiti; e che fra un governo concentrato ed un governo libero, poichè l'uno non va insieme coll'altro, ogni differenza dovrebbe riuscire a favore del secondo.

La legge del 1859, che specialmente per la parte amministrativa è stata obbietto di gravi censure, si pubblicava nelle provincie del Piemonte e della Lombardia; e si è più volte lamentato di non avere facoltà di applicarla in modo generale, uniforme ed assoluto. Ma se la progressiva applicazione di quella legge aveva già moltiplicati gli aggravi per alcune provincie, sembrava che prima di applicarla anche alle altre si dovesse veder modo di renderla meno avviluppata e dispendiosa e meglio rispondente al voto e al bene comune. L'accrescere da un lato le spese per aggravare dall'altro le tasse a carico degli studiosi farebbe che questi si porrebbero meno grati al beneficio supposto o vero, quand'anche in premio delle vostre contraddizioni non

foste rimeritati con incessanti querimonie e rampogne. Non diremo con questo che certe tasse, contenute entro ai limiti della discrezione, e mandandone immuni gli alunni poco agiati ed assai promettenti, non abbiano il pregio di rispettare ad un tempo i principii della equità e della libera concorrenza. E molto meno diremo che le quistioni, le quali si riferiscono alla costituzione delle università, all'insegnamento dei ginnasi e dei licei, ed ai progressi dell'educazione ed istruzione popolare sieno da troncarsi con un colpo di verga. Se non è dato di raggiungere ad un tratto la mèta, si avrà debito almeno di prepararne anzichè d'ingombrarne la via; e fu pessimo consiglio l'aggiungere impacci nuovi agli antichi.

Parendo bene che le prerogative delle provincie sieno ampliate e messe in sodo, non si potrebbe in alcun modo desiderare che venissero con piglio importuno private dei loro istituti, non lasciandosi ad esse la facoltà di trasformarli secondochè la nuova ragione dei tempi e delle cose fosse per richiedere. Ma se tutte le università d'Italia dovessero corrispondere ad un solo ed unico tipo per non essere chiamate difettive dal ministro della pubblica istruzione, e non dare occasione a nuovi e maggiori provvedimenti, non sarebbe facile indovinare oltre a quali confini si allargherebbe il bilancio. Alcune parole del ministro dimostrarono che la logica dei fatti è talvolta più potente di quella delle idee, laddove discorrendo delle provincie denominate dell'Emilia egli ricordava come « vi preesistevano piccoli Stati, i quali entro brevi confini ostentavano di possedere tutti o gran parte di quegli istituti che la moderna civiltà esige, e di cui i grandi imperii possono offrire l'esempio. Da ciò il numero grande delle università, delle accademie di belle arti, ec. delle quali molte, anzi la più parte, alimentandosi agli scarsi mezzi dei bilanci, quali potevano essere quelli di provincie piuttosto che Stati, erano poi nell'ordinamento loro meschine e difettive. Por mano a questi istituti di varia indole, distribuendoli con savia e giudiziosa economia nelle varie provincie, che la fortuna dell'Italia risorgente a nazione va raccogliendo sotto lo stesso vessillo,

non è opera che il governo potesse precipitare e neppure intraprendere senza attento studio degli interessi generali, che ora appena cominciano a manifestarsi dopo sì lunga e dolorosa divisione delle varie parti d'Italia, e senza trovar modo di dar soddisfazione anche a quelle locali esigenze che il tempo ha create, ed a quelle tradizioni di cui possono onorarsi tutte le scuole italiane. »

Posti questi principii e le difficoltà di applicarli, conchiudeva: « Intanto però non poteva tollerarsi che sussistessero nello Stato istituti d'istruzione che dividendo con altri più doviziosamente dotati le prerogative ed il carattere, mancassero di ciò che l'insegnamento reclama per essere compiuto e profittevole, e fu perciò cura e dei governi provvisorii che ressero alcune delle nuove provincie e del governo centrale, dopo che ne assumeva l'amministrazione, di rilevare ovunque la istruzione superiore a quel grado che deve avere, e di provvedere poi, come a cosa principalissima, all'istruzione popolare. » La maggiore difficoltà, che certamente non poteva essere sciolta ad un tratto, poteva riuscire più avviluppata dal disegno d'informare i diversi istituti a quelle condizioni, fuori delle quali un ministro non vorrebbe reputarli degni di un grande impero. I piccoli bilanci degli Stati divisi, trasformandosi in un solo bilancio per un solo regno, non accrescono la potenza economica di questo, finchè gl'inconvenienti degli Stati scomparsi non vengano tolti colla migliore distribuzione dei pubblici servigi, anzichè accresciuti per carichi nuovi e sproporzionati, i quali passando da un bilancio distinto ad un bilancio comune non operarono il miracolo di riuscire più leggieri. Tutti hanno interesse nella perequazione del bilancio, e tutti hanno interesse perchè a renderla possibile si compungano le cose in modo da mettere in accordo i compensi coi sacrifici.

Con tale avvedimento era dato di prevenire e sarebbe ancora dato almeno in parte di temperare gli aggravi minacciati dal ministero di grazia, di giustizia e dei culti. Un governo costituzionale è in debito ed è in grado di porgere molte guarentigie salutari e benefiche, le quali hanno un pregio maggiore di qualunque economia pagata a prezzo di

sacrifici morali e civili. Non è dunque fra le spese giustificate dai buoni ordini giuridici che si anderà in traccia di qualche economia. Ma se altre spese per la qualità dell'ordinamento sembrassero eccessive, non basterebbe l'animo per ridurle alla conveniente misura? Se la legge sull'ordinamento giudiziario del 20 novembre 1859, non sembrasse modificabile per rispetto ai principii ed alla economia, risulterebbe necessariamente dalla successiva sua applicazione uno sbilancio sempre maggiore. Il Piemonte, che prima di quell'ordinamento assegnava pel 1859 L. 5,272,978 42, ebbe ad assegnare pel 1860 L. 6,162,409 75. I diversi bilanci del Piemonte, della Lombardia, dell'Emilia e della Toscana recavano in complesso la somma di L. 14,786,455 81, ed il bilancio comune del 1861 recava una somma di L. 18,091,733 63, cioè L. 3,305,577 82 più del 1860, essendo comprese le provincie dell'Umbria e delle Marche per L. 1,682,555 60. È da notare che cessava la spesa relativa alle provincie di Nizza e Savoia, e che nella Lombardia era applicato il solo codice penale sardo; che la Toscana conservava in tutto il suo sistema; e che nell'Emilia l'ordinamento giudiziario non aveva ancora avuto l'ampiezza corrispondente alla ripartizione del territorio ed al numero degli abitanti.

Lasciandosi stare che la corte di cassazione residente in Milano non serve per la Lombardia fuorchè nella materia penale, che la Lombardia ha un tribunale supremo di terza istanza, e che Toscana, Napoli e Sicilia hanno pure le loro corti di cassazione, vediamo tanto nel Piemonte quanto nelle provincie napoletane quattro tribunali di appello, tre nella Sicilia, due nella Lombardia, altrettanti nell'Emilia e nella Toscana, ed uno nell'Umbria e nelle Marche. Vediamo nel Piemonte trentasette tribunali di prima istanza, diciassette nella Lombardia, tredici nell'Emilia, undici nell'Umbria e nelle Marche, quattordici in Toscana, trentasette in Napoli e quattordici in Sicilia. Vediamo nel Piemonte quattrocento quarantasei giudici singolari, cento quarantasei nella Lombardia, cento quarantasette nell'Emilia, ottantasette nelle Marche e nell'Umbria, cento quaranta in Toscana, cinquecento quarantasei in Napoli e centottanta in Sicilia.

Vario il numero dei presidenti, dei consiglieri, dei giudici, dei procuratori regii e dei loro sostituti; varie le somme degli onorari, eccedendo alquanto quelli di Lombardia e scarseggiando in parte quelli di Toscana, mentre però così nell'una come nell'altra si riscontra una differenza a vantaggio delle categorie minori e delle preture. Una riforma generale non potrebbe equamente tornare a danno di queste, e sarebbero decorosamente mantenute ed equamente ragguagliate le condizioni delle altre. Le considerazioni della equità e del decoro in tal caso prevarrebbero a quello della economia, le quali dovrebbero, alla loro volta, prevalere quando si trattasse della più opportuna e proporzionata composizione e distribuzione dei tribunali e delle giudicature.

Le spese di culto dovranno pure essere regolate in modo uniforme. Dal bilancio del ministero di grazia e giustizia nel 1861 venivano notate L. 4,601,238 94; ma pel Piemonte appariva soltanto l'assegnamento ai Valdesi di L. 6,462 30; per la Lombardia si avevano L. 405,295 relative a congrue, ad istituti di educazione ecclesiastica ed a chiese; per l'Emilia L. 267,503 19 a titolo pure di congrue ed a favore di chiese e case parrocchiali, e per la Toscana L. 921,978 45 per sovvenzioni, congrue, chiese, cappelle, mense vescovili, università israelitiche e supplementi ai parrochi, i quali avessero una rendita inferiore alle 800 lire. La difformità del bilancio richiama il pensiero alla difformità anche maggiore delle leggi, delle pratiche e delle istituzioni. Tutte le spese di culto non appariscono dal bilancio, e converrà prendere un partito perchè tutte ne sieno escluse senzachè però l'esercizio della loro amministrazione debba sfuggire alla legge della pubblicità e del sindacato. Il Piemonte ha le due istituzioni della cassa ecclesiastica e dell'economo dei benefici vacanti. La prima si collega colla soppressione di alcune corporazioni religiose e colla vendita dei beni nazionali. La seconda rimonta ad un concordato, ed ora, essendo posta in atto anche nelle provincie che soggiacquero al governo papale, risponde necessariamente ad un principio diverso, più o meno dissimulato o

inavvertito. La buona logica d'accordo colla buona economia indurrebbe a procedere con lealtà e franchezza nel trasformare quelle due istituzioni, ricomponendole in una, ordinata in modo conforme al principio che s'intende di professare ed al fine che s'intende di conseguire.

La quistione delle congrue è degna al pari delle altre di essere studiata e risolta con imparzialità e sollecitudine, avuto riguardo alla loro origine o molto antica o molto recente, al loro titolo d'indennità o di sussidio, ed ai loro rapporti morali, civili e politici. Nelle provincie di Lombardia la congrua ai parrochi fu determinata con decreto del 1807 in 500 lire; in Parma fu accresciuta di altre 100 lire nel 1839; in Toscana pel decreto del 1860 sarebbe di 800 lire invece degli scudi ottanta (lire 470 40) che si ponevano da Leopoldo nel 1783, se per l'abolizione delle decime i parrochi avessero avuto un'entrata minore di quella somma. Nelle Romagne con decreto del 1860 si ordinò che la questua fosse abolita, promettendosi una congrua di 800 lire; nelle Marche si dava tempo ad esaminare l'abolizione delle decime e si prometteva la congrua di 1000 lire; nell'Umbria le decime furono abolite, assegnandosi una congrua di 1200 o 800 lire, secondo le parrocchie più o meno popolate; in Napoli ed in Sicilia furono tolte le decime chiamate *sacramentali*, da non confondersi colle altre rimaste per diritto in vigore. In Napoli la congrua è di 500 lire, ma in Sicilia per virtù della *legazia apostolica* il capo dello Stato dispone delle rendite ritratte dalle mense e dai benefici vacanti. L'argomento delle legazie apostoliche, dei concordati pontificii, delle vacanze benefiziarie e vescovili non richiederebbe un lungo discorso per rendere manifesta la convenienza di richiamarlo ad un solo principio di diritto pubblico nazionale ed ecclesiastico. In quanto alle decime non fa mestieri di notare il doppio inconveniente di conservarle senza facoltà di riscatto e di lasciarle cadere in *dissuetudine*, senzachè sieno riscattate col debito *compenso*. Le ragioni della giustizia e dell'interesse sociale non consentono di togliere agli uni per dare agli altri, e di sciogliere gratuitamente i privati da un carico che si facesse

ricadere a danno della comunanza. Volgendosi il pensiero a quelle riforme, le quali mettano riparo alle contraddizioni ed all'abuso, si darebbe mano ad un'impresa utile e giusta, la quale non può essere più a lungo trascurata senza danno e vituperio.

Ora, tornando al bilancio complessivo del ministero della giustizia, ci contenteremo di ricordare che la spesa ordinaria e straordinaria presunta fu di L. 23,153,771 36 pel 1861, di L. 30,428,741 32 pel 1862 e di L. 33,426,029 46 pel 1863. La differenza nel computo della spesa ordinaria risulta dal porre a riscontro L. 27,332,557 73 del 1862 con L. 29,023,217 83 del 1863. Non si è ancora discusso intorno all'ordinamento giudiziario che possa meglio convenire all'Italia; non si è ancora provveduto negli ordini delle prime istanze e delle semplici preture al decoro dei magistrati e dei giudici, ed ecco il frutto che si raccoglie da un sistema transitorio, del quale non vorremmo indovinare le ultime conseguenze, sperando che il concetto dell'unificazione riformatrice debba oggimai prevalere ad un concetto troppo diverso od almeno troppo contrario all'interesse dell'amministrazione, della economia e della finanza.

Il ministero per l'agricoltura, per l'industria e commercio usciva fuori sotto gli auspicii della politica e colla promessa di patrocinare le ragioni e gl'interessi della pubblica economia. Parve a taluno che la istituzione di un ministero per l'agricoltura e pel commercio fosse contraria a quei principii che pel vero e maggiore progresso di tutte le industrie umane dovrebbero trionfare. Ma gli animi si vollero rassicurati col significare pubblicamente e con certa solennità che nel creare uno speciale ministero, il quale sovrintendesse all'agricoltura, all'industria ed al commercio, il governo aveva in mente di promuovere, per quanto dipendeva da esso e secondo il dettato della sana scienza economica, il maggiore incremento della ricchezza nazionale.¹ Ricordate le buone condizioni fisiche e geografiche dell'Italia, gli ostacoli abbattuti e la libertà rivendicata, si

¹ Relazione premessa al decreto del 15 settembre 1860.

veniva acconciamente significando che per accrescere la produzione della ricchezza primo elemento è l'iniziativa individuale, e secondo elemento sono le buone leggi; che l'agricoltura vuole sicurezza nei possessi, la libertà loro, l'istruzione agraria, i capitali occorrenti per le anticipazioni da farsi alla terra; che il ministero non si sarebbe stancato di raccomandare ai privati la formazione di società pel credito agrario e fondiario, essendo persuaso che, formate da essi, darebbero ottima speranza dell'effetto, mentre create, amministrate e sovvenute a spese dello Stato, oltre il portare disastro alle finanze, avrebbero resa più incerta la riuscita.

Le prove del bilancio non confermarono pienamente gli esposti principii. Sul proposito dell'agricoltura, per la quale si erano rammentate le sane dottrine della scienza economica, si cominciarono ad invocare gli esempi che più se ne dipartirono. Tutti i governi (si diceva) mettono somme di rilevanza a favore dell'agricoltura; la Francia nel bilancio del 1859 aveva posto la somma di L. 2,607,000, compreso l'insegnamento agrario; con questa proporzione noi avremmo potuto porre L. 800,000 ed anche più, tenendo conto delle diverse condizioni e dei maggiori bisogni. Posta quindi una somma di L. 142,000 comprendendosi con alcune accademie, scuole ed istituzioni agrarie anche un sussidio di L. 22,000 per la fognatura e di 70,000 per incoraggiamenti agrarii, si richiamava di nuovo l'esempio e si citavano le parole del governo francese.

Venendosi all'industria ed al commercio, si chiedeva quasi perdono di avere proposta la tenue somma di L. 60,000 a titolo d'incoraggiamento, mentre il bilancio francese conteneva L. 272,000 senza i campioni pel conservatorio delle arti e per le scuole centrali. La tenuità della somma poteva rendere illusoria qualunque promessa d'incoraggiamento, ma non togliere le difficoltà e le obiezioni. O si crede che il governo, oltre la bontà delle leggi e degli istituti, oltre l'abolizione dei vincoli, i progressi della istruzione, la facilità dei trasporti e l'equa distribuzione delle pubbliche imposte, abbia la potenza e il debito di porgere un favore immediato e diretto ad una industria, e in tal caso la giustizia

richiederà che il favore sia compartito anche alle altre, o che si renda per tutte proporzionato alla loro importanza. In tal caso le somme del bilancio acquisteranno la rotondità di alcuni milioni, i quali non poveranno dal cielo e non formeranno la delizia dei contribuenti. O si crede il contrario, ed allora per un'apparenza chimerica non è provvido consiglio di aprire l'adito ad inconvenienti veri ed inevitabili ingenerandosi l'opinione falsa e dannosa che ai poteri dello Stato appartenga di supplire alla previdenza ed alla solerzia dei privati, porgendosi alimento alle importune domande, e recandosi offesa alla dignità del governo e dei cittadini, coll'indecoroso sistema dei carpi o mendicati favori.

Molto discreta fu la proposta di L. 70,000 per incoraggiamento da darsi in via ordinaria nel corso dell'anno all'agricoltura, tanto più che si sarebbe pure avuto riguardo al perfezionamento dei metodi agrarii e delle razze nostrali; più discreta ancora la somma L. 80,000 per incoraggiare generalmente il commercio e le industrie, assegnandosi altre L. 10,000 per campioni destinati alla scuola di commercio. Ma possiamo ripetere che più delle cifre transitorie e mutabili sono da prendere in considerazione i principii, il modo di applicarli e le conseguenze che ne derivano. Il governo non può certo rimanersi indifferente ed inerte quando si tratta di provvedere ad interessi e bisogni di un ordine generale fuori della cerchia della iniziativa individuale; e di ciò si mostrava convinto procedendo senza indugio a comporre una commissione per conoscere le condizioni agrarie dello Stato nella parte ove il governo può prendere impunemente una diretta ingerenza, come l'amministrazione forestale, il corso dei fiumi e le irrigazioni.¹ La diversità delle leggi e dei regolamenti in fatto reca talvolta non minori imbarazzi ed ostacoli di quelli che derivano dalla confusione delle monete, dei pesi e delle misure.

Il bilancio ricordava anche per questo ministero alcune anomalie, le quali appunto erano l'effetto delle diverse leggi e consuetudini, come queste furono l'effetto delle an-

¹ Decreto del 15 settembre 1860.

tiche divisioni d'Italia. Il sistema dei sussidi, quando il bilancio sia recato ad unità più che nella semplice forma, o dovrà per tutte le provincie cessare od estendersi a tutte. Lo Stato concede assegnamenti o sussidi in alcune provincie a camere di commercio, a scuole di commercio, a scuole e ad accademie di agricoltura, e non li concede in altre. Il bilancio unificato, equilibrando i servigi ed i carichi relativi, potrà seguire una regola comune colla quale ora non è dato di ragguagliare i casi diversi per la diversità delle condizioni e delle circostanze. Lo Stato assegna nelle provincie di Piemonte la somma di L. 66,927 60 a ristoro di gravissimi e straordinari danni che incoagliessero alla proprietà soggetta alle contribuzioni fondiarie; ed ecco uno dei molti problemi da sciogliere per la corrispondenza fra i carichi ed i servigi. Lo Stato assumeva nelle provincie di Lombardia certe spese in caso di epizoozia, e non si tardò a proporre di applicare anche alle altre provincie la medesima disposizione. Ma due modi diversi, ed anzi opposti fra loro, sono per togliere le disuguaglianze, potendo esse venir meno tanto se lo Stato succede alle minori aggregazioni e paga per tutti, ma col danaro di tutti, quanto se l'opera delle minori aggregazioni lo dispensi da somiglianti ingerenze. Se lo Stato porge sicurtà contro un danno tanto infesto all'industria agraria, perchè non provvederebbe ad altri danni non meno infesti e più frequenti? Perchè lo Stato non si prenderebbe l'ufficio di assicuratore universale? Così volevano i socialisti, e i socialisti erano logici.

All'indirizzo di questo ministero si attribuisce una colpa ed un merito; una colpa per alcune tendenze arbitrarie ed usurpatrici, delle quali avrebbe dato prova; un merito per servigi che ha procacciato di rendere colla unificazione delle monete, dei pesi e delle misure e collo studio di leggi richieste dagli interessi dell'agricoltura, dell'industria e del commercio. Colla bontà delle leggi e degli istituti il governo ha ufficio di provvedere all'incremento della pubblica ricchezza e prosperità, astenendosi da quelle ingerenze dirette, le quali farebbero contrasto alle ragioni della libertà, della giustizia e della economia sociale. Leggi buone sono

desiderate e desiderabili per istituire banchi di credito agrario e commerciale, per rimuovere gli ostacoli che si oppongono ai rapporti facili, spediti e sicuri, per togliere i vincoli della proprietà e dei contratti, per riformare i dazi e le tariffe, per concludere trattati internazionali, per agevolare le utili imprese colle libere associazioni e col libero concorso dei capitali. Leggi buone sono desiderate e desiderabili per le foreste, per le miniere, per la bonificazione dei terreni, per le irrigazioni e per l'umida coltura. Il segreto dell'avvenire è riposto anche per le nostre finanze in un problema economico che l'Italia, tanto benignamente privilegiata dalla natura, sarà in grado di sciogliere colla virtù della previdenza, del lavoro e del risparmio, col presidio della unità e col progresso delle istituzioni.

Ora sarebbe vano discutere se per lo studio dei provvedimenti legislativi già accennati poteva bastare l'opera di alcune speciali commissioni senza costituire un ministero speciale, con tendenze alquanto pericolose e col danno di una nuova burocrazia. La discussione sarebbe opportuna intorno ai limiti del tempo e dei poteri se per tali rispetti fossero discordi i voti ed i giudizi. Non diremo che la spesa ordinaria proposta in L. 1,967,503 67 nel bilancio del 1861 apparve di L. 4,622,220 76 in quello del 1862, e che proposta in L. 4,280,261 43 pel 1863 sarà probabilmente modificata in meglio col voto del bilancio. Non diremo che molti istituti tecnici erano da recarsi in atto colle leggi promesse, colla preparazione necessaria dei maestri e degli alunni, con un sistema ben ordinato di pubblico insegnamento e colle ingerenze che si vollero riservate ai consigli delle provincie dai progetti di riforma amministrativa e provinciale. Alla mancanza delle leggi promesse venne supplito con decreti governativi; ma siccome la spesa maggiore ne ricade sul bilancio delle provincie, così dovrebbe ad esse appartenere l'amministrazione diretta o libera.

Restringendosi le nostre parole ad indicare alcuni rapporti fra le leggi e le spese ordinarie, ma progressive del bilancio, ci possiamo astenere dall'entrare nell'esame e nel confronto delle cifre che si riferiscono all'amministrazione

di altri ministeri. Non disconosceremo per questo la convenienza di ordinare i pubblici servigi colla maggiore semplicità ed economia. Lasciate da parte le armi e la marina, quantunque per gli ordini amministrativi e pei contratti non vogliano essere disciolte dalle regole comuni, lasceremo ancora da parte i lavori pubblici, quantunque sia manifesto che alcuni servigi, quali sarebbero, a cagione di esempio, quelli delle poste e dei telegrafi, debbono rendersi produttivi in modo da rispondere almeno al rimborso delle spese per essi anticipate. Una legge provvede alla uniformità della tassa postale dopochè per decreto si era già provveduto al riordinamento degli uffizi postali. Le spese ordinarie della finanza, se da un lato si accresceranno pel frutto dei prestiti inevitabili, non tolgono dall'altro la speranza di molti compensi e risparmi. Il sistema dell'amministrazione generale si collega per ragione delle cause e degli effetti coll'interesse della finanza, nella quale si potrebbe opportunamente distinguere il sistema delle imposte e delle rendite dal sistema di una amministrazione speciale e propria. Il prodotto delle imposte e delle rendite si accresce in modo assoluto senza riguardo alle spese, e in modo relativo, avuto riguardo alle spese risparmiate o diminuite. L'accordo dei due sistemi è necessario per comporre un vero sistema di finanza, come all'ordinato e prospero svolgimento di questo è necessario l'accordo di tutti gli ordini che si attengono ai principii e all'indirizzo dell'amministrazione generale. Se qui non cade in acconcio di ragionare delle tasse e delle entrate non ci sarebbe nemmeno conceduto di volgere il discorso alle spese che si riferiscono all'amministrazione speciale e propria della finanza. Una macchina troppo complicata consuma tempo e danaro. I metodi più spediti e sicuri delle riscossioni, dei conti e della vigilanza, la distribuzione meno suddivisa e meno sconvolta degli uffizi, le facoltà meglio determinate dei capi, la disciplina più vigorosa degli agenti, le garantigie e cantele che non trasmodino in forme vane e moleste non sono cose da toccare per incidenza. Le poche idee che abbiamo finora significate, e che potremmo venire significando, condurreb-

bero tutte in questa sentenza: riforma delle leggi organiche, dei sistemi e dei metodi per costituire ordini buoni nella pubblica amministrazione e nella finanza.

§ 3. — I sistemi delle imposte.

Dalla riforma delle leggi, dei regolamenti e dei metodi richiesta dalla necessità di provvedere al buon ordine dell'amministrazione e della finanza, di procurare tutte le possibili economie e di prevenire i pericoli minacciati da uno sbilancio progressivo, ora passiamo all'argomento dei pubblici tributi. Non fa mestieri di ripetere che le imposte vogliono essere coordinate ad un medesimo principio, affinché l'unità politica del regno e la parola dello statuto non sieno tratte in contraria parte. Ma giova ricordare che l'uniformità delle imposte sarebbe più apparente che vera se non fosse accompagnata dall'uniformità delle spese ripartite fra lo Stato, le provincie, i consorzi ed i comuni. Un'inchiesta e statistica di finanza sarebbe molto scarsa ed incompiuta qualora si restringesse a quei soli titoli, i quali apparivano nei bilanci degli Stati diversi, e non comprendesse anche tutti quegli altri, pei quali in tutto od in parte all'opera dello Stato succedeva o suppliva l'opera delle minori aggregazioni. L'eguaglianza nelle imposte non si può scompagnare dalla eguaglianza nelle spese. Ciò è fuori di dubbio e dimostra con evidenza sempre maggiore che le riforme non vogliono essere parziali, ma coordinate e complessive, per riuscire veramente giuste ed efficaci, e non aggiungere nuove sproporzioni e nuove disuguaglianze alle antiche.

Questo che diciamo in riguardo alle spese ed alle entrate è pure da dire in riguardo alle varie specie d'imposte. Il riformarle una lasciando stare le altre, può essere lecito e commendevole in uno Stato pienamente costituito; ma non già in un regno che si venga componendo coll'unione di parecchi Stati che avevano sistemi opposti o diversi. I governi caduti si videro per lo più costretti a fare principale od unico assegnamento sulla imposta della ric-

chezza fondiaria, tanto perchè questa non riesce, per la sua natura, a sottrarsi alle voglie più indiscrete di governi riguardati come nemici, quanto perchè all'ombra del sospetto e della servitù la ricchezza mobile procede lenta, intorpidita e scarsa, e mette opera a celarsi ed oppone una resistenza, della quale non avrebbe avuto a rallegrarsi la loro politica e la loro finanza.

Il riserbo tenuto per necessità nel ragguaglio delle imposte non aveva certamente il pregio della moderazione, come qualche abbachista e politicante ha voluto col riscontro delle cifre dare ad intendere agli sciocchi, i quali non sanno o dimenticano di sapere, che il conto non torna alla prova se le addizioni e le sottrazioni non sono per il loro verso operate e compiute. Alle somme minori sono da contrapporre da un lato i minori servigi, e da aggiungere i danni patiti nelle condizioni non solo morali e politiche, ma economiche e civili; come alle somme maggiori sono da contrapporre dall'altro i danni rimossi e gli ottenuti compensi e le sorgenti della pubblica prosperità largamente fecondate e dischiuse. Massima la cifra in Inghilterra e minima in Turchia; ma chi preferirebbe per questo le sorti del Turco?

Lasciando il campo dei sofismi per tenerci in quello della realtà, è fuori di dubbio che in alcune provincie la ricchezza fondiaria doveva sopportare e sopporta tuttavia anche la parte di quei pesi che sarebbero toccati alla ricchezza mobile, e che in altre provincie furono e sono tuttavia sopra di essa distribuiti. Nè meno di ciò è manifesto che mentre si provveda ad applicare in tutte una tassa alla ricchezza mobile, non si potrà dimenticare di tener conto contemporaneamente delle tasse relative alla proprietà fondiaria. L'uguagliare i rapporti soltanto della prima porterebbe una nuova disuguaglianza, avvantaggiando alcune provincie a detrimento delle altre e rendendo maggiori le disparità preesistenti, le quali nel loro complesso potevano, fino ad un certo segno, avere almeno l'apparenza di offrire un compenso od una scusa. Nè sarà molto buono il couvenire nei principii, riservandosi di rimetterne l'applicazione ad altro tempo per ciò che si attiene alle contribu-

zioni fondiari più difficili a riordinarsi colle norme di un sistema generale e perfetto. L'amore dell'ottimo ideale o futuro non deve distogliere dal bene possibile, immediato e prossimo, mentre alla perfezione dei sistemi può andare innanzi l'equità dei temperamenti. Col rifuggire da ciò si è posti nell'alternativa, o di portare la riforma in una sola parte, commettendo una ingiustizia ed eccitando ad amari confronti e richiami, o di tenerla in tutto sospesa, mancando di provvedere all'ordine delle finanze, nel quale sono riposti gl'interessi più vitali ed urgenti della nazione.

Un sistema ben ordinato di tributi, e come tale giusto nei suoi principii e fecondo nell'applicazione, riposa sul concetto della rendita, qualunque sia la sorgente da cui deriva, sia questa la proprietà fondiaria o la ricchezza mobile dei capitali, delle industrie, delle arti, delle professioni e del commercio. Più o meno fondata può essere la presunzione della rendita; più o meno conveniente il modo d'investigarla: più o meno sicure le cautele per detrarne quel tanto che si riferisca alle spese di produzione alla riproduzione ed estinzione dei capitali; più o meno variate le forme per toccarla direttamente o indirettamente; ciò non altera punto la sostanza del problema. Il principio razionale della rendita, per essere astratto di sua natura, non meno di quello che sia lo stesso principio della proporzionalità nelle imposte, il quale si confonde e si contempera con esso, non è da tenere in dispregio, intendendosi a preferire all'arbitrio ed al caso una norma prestabilita per accordarla colla esperienza e cogli atti successivi. La difficoltà nasce non tanto dalla qualità del principio quanto dagli argomenti indirizzati a recarlo ad effetto. Noi non siamo in tali termini da potere mettere in giuoco gl'interessi delle finanze per vaghezza di teorie più leggiadre e seducenti. Le ragioni della teoria vogliono essere d'accordo colle necessità della pratica, e la prudenza insegna di rimanersi rassegnati agli inconvenienti minori allorchè fra essi ed altri maggiori sia posta la facoltà della scelta.

Tempi ordinati e tranquilli in generale si chiedono per le grandi riforme, e specialmente per quello che risguar-

dano alle finanze. A noi manca il beneficio del tempo per comporre, ed in parte potremmo anche dire per creare, anzichè per riformare una finanza; condizione necessaria a comporre ed a costituire veracemente ad unità di regno la nazione che sorge a nuovi destini. Il beneficio dei tempi ordinati e tranquilli può essere a noi soltanto concesso per recare al nuovo sistema maggiori perfezionamenti e per abolire le reliquie rimaste dell'antico, come sarebbero certe tasse di consumo e le imprese del lotto, le quali, in condizioni meno straordinarie, giustificherebbero una impazienza egualmente lontana dagli importuni ritardi e dalle pericolose chimere. Intanto procedendosi cauti e guardinghi, ma non colla benda in sugli occhi, si avranno molti e gravi intoppi da superare e da vincere. Un sistema di finanza non può essere per metà concepito, e non avere fra le sue parti una ragionevole corrispondenza. Le imposte, tenendosi ragione (per quanto sia possibile) del principio della rendita, potranno essere le une principali e dirette sulla proprietà fondiaria e sulla ricchezza mobile, e le altre accessorie e suppletive, applicandosi in occasione dei contratti, delle eredità e del consumo, a compimento delle prime, quasi a correzione e compenso del difettivo e del manco che risulterebbe dalla difficoltà di conoscere e di colpire in modo diretto, adeguato e generale le rendite più diverse e minute.

L'adeguare le contribuzioni sulla proprietà fondiaria, anche prima di aver posto mano ad un censimento generale, è cosa della massima importanza, non solo per togliere le più gravi disparità fra le diverse provincie, avuto riguardo ai carichi antichi ed ai nuovi da ripartirsi, ma anche per meglio ordinare le altre contribuzioni, le quali hanno con quelle una strettissima attinenza. Le imposte sulla ricchezza mobile hanno già messo radice in alcune provincie, e in altre sono affatto ignote. L'analisi del bilancio ne dispensa dall'aggiungere quelle considerazioni che ogni mente discreta saprà svolgere assai meglio per sé medesima. Le imposte ordinate sui contratti e sulle eredità non potranno avere effetti perfettamente uguali dappertutto, finchè la le-

gislazione civile e commerciale e gli ordini del notariato e degli archivi non abbiano dappertutto la necessaria uniformità. Le tasse sopra le bevande e parecchie derrate formano una ricca sorgente di rendita per altre nazioni, come si riscontra esaminando i loro bilanci. Chi aspirando al merito dell'invenzione, anzichè a quello di meditare gli altrui esempi per applicarli nei tempi e modi più convenienti ed opportuni, sappia additare un'imposta non meno produttiva e meno sgradita, farà opera degna di eterna memoria. Intanto è certo che le difficoltà vengono a cozzo col bisogno, e che l'opportunità del tempo e la convenienza del modo non sono argomento col quale si riesca ad alleviarne la gravità. Non porteremo di nuovo il discorso sui dazi di consumo che in alcune provincie sono lasciati a profitto dei comuni, ed in altre si rivolgono a vantaggio dello Stato, e stimeremmo superfluo di soggiungere che un rimutamento improvviso non sarebbe giustificato nemmeno in questa parte di pubblica amministrazione, essendo manifesto che la competenza e la distribuzione dei prodotti si possono regolare con principii generali ed uniformi anche senza sconvolgere gli ordini interni degli uffici ed i rapporti prestabiliti.

I problemi finora toccati meriterebbero una lunga ed accurata disamina. Noi ci restringeremo a ricordare alcuni fatti, i quali più strettamente si collegano coi tributi sulla proprietà stabile e sulla ricchezza mobile. Allo studio della perequazione fondiaria si può procedere con metodo diverso, secondochè si tratti di un sistema o temporaneo o definitivo. Il sistema definitivo si collega nella mente di alcuni colle operazioni di un censimento stabile; e siccome per questo si richiederebbero anni e tesori oltre numero, così a non rendere delusa ogni aspettativa differendosi la quistione a termine indefinito, sarebbe pur forza accogliere la proposta di un sistema temporaneo. Il quale in due modi fra loro diversi potrebbe essere considerato ed accolto; vogliamo dire: o per via di un catasto provvisorio, o col mezzo di alcuni ragguagli fra i catasti vigenti. Tre dunque sone i sistemi principalmente indicati: uno definitivo

con uno stabile catasto, ma con enorme dispendio di tempo e di danaro, con esito più o meno probabile e soddisfacente e colla necessità (almeno a riguardo della più stretta giustizia) di appigliarsi anche ad uno dei sistemi temporanei per riparare intanto alle maggiori disparità e disuguaglianze. Dei due sistemi temporanei l'uno consisterebbe in un catasto provvisorio con grande risparmio di tempo e di spesa, e l'altro sarebbe riposto in un ragguaglio preliminare certamente più imperfetto, ma più economico e speditivo del precedente, al quale potesse andare innanzi riducendo ad una norma comune le norme diverse del contributo.

Nessuno vorrebbe e saprebbe mettere in dubbio l'importanza di un catasto generale per le istituzioni del censimento, della statistica e delle ipoteche, anzichè per la distribuzione proporzionata delle imposte. Ma nessuno potrebbe nemmeno negare che le difficoltà e le spese per condurlo al fine desiderato non permetterebbero di trarne argomento a risolvere il problema che più ne incalza. A compiere il catasto della Francia, incominciato nel 1807, non bastarono centosessanta milioni spesi dallo Stato e quaranta milioni pagati dai comuni; nè bastarono otto lustri di continuato lavoro. Il governo, annunciando al parlamento il termine della grande impresa, faceva noto essere necessario un nuovo dispendio per ricominciarla nelle prime provincie, affinchè riuscissero perequate alle ultime. Il parlamento non ne volle sapere, ma i consigli generali non cessarono di richiamarsi contro la disuguaglianza delle stime e della imposta relativa; talchè una legge ha dato facoltà ai comuni di rivedere il loro catasto, ed ha ordinato che fosse pure riscontrata coi contratti di alienazione o di affittanza la rendita di ogni dipartimento, senza che il governo abbia poi osato di mettere mano a questa nuova impresa. Onde apparisce che dopo tanta perdita di tempo e di danaro le cose sono pressochè in quei termini medesimi, nei quali erano al principio di questo secolo.

Il Belgio si mise per altra via e vi riuscì in pochi anni, con poca spesa e con molta soddisfazione. Ad un catasto scientifico colla ricerca della qualità e della quantità dei

prodotti, coll' applicazione dei prezzi medi, e colle successive detrazioni preferì un catasto speditivo, prendendo per norma il fitto presunto ed i contratti stipulati nei singoli comuni. La revisione ordinata nel 1838 per verificare l'aumento delle rendite avvenuta dopo il 1840, non importò più di un milione.

Nel Piemonte una legge del 5 giugno 1855 ordinava si procedesse ad un catasto stabile. Cinque milioni erano già stati raccolti nel 1848 col centesimo aggiunto ad ogni lira d'imposta, ma se ne fece sacrificio alla causa nazionale. Altri cinque milioni sono stati spesi dopo quella legge, ed è opinione che l'opera, la quale ora è appena in sull'inizio, richieda trenta o quarant'anni e cinquanta milioni. Nelle provincie di Torino e di Novara, dopo cinque o sei anni di lavoro, non erano, per quanto ne dissero, nemmeno incominciate le stime, né accertata definitivamente la superficie dei terreni. Il catasto che ne fu promesso pel 1863 potrà corrispondere all'aspettativa; ma quando sia compiuto, come si procederà alla perequazione colle altre provincie?

Il nuovo censimento di Lombardia e Venezia, ordinato nel 1817, intrapreso nel 1820 colle norme dell'antico censimento milanese del 1760, e condotto innanzi con alacrità, era attuato al principio del 1839 soltanto nelle provincie venete, ed in quelle di Brescia, di Sondrio e di Bergamo. Nella bassa Lombardia, fatta la stima dei fabbricati, si tenne pei terreni il censimento antico; ma vuolsi che per la sola provincia di Como e per la parte alta della provincia di Milano, sieno appena sufficienti sei o sette anni con sei milioni, essendone già stati spesi oltre a trentasei, e che a rinnovare anche il vecchio censo della bassa Lombardia dieci o dodici milioni con un numero di anni eguale non sarebbero di avanzo. Nè per questo il fine della perequazione fra le diverse provincie e i diversi comuni sarebbe ottenuto, mentre le stime dei fabbricati e dei terreni, dovendo risalire al primo del maggio 1828, non potrebbero corrispondere al desiderio con una esattezza soddisfacente.

In Toscana fin da quando, per la riforma ordinata dal primo Leopoldo, ai piccoli borghi e villaggi chiamati comu-

nelli succedevano quei comuni, i quali ora possono essere additati ad esempio, era provveduto perchè un regolare catasto in quei territori che ne erano privi fosse compilato a spese dell'intero comune, al quale venivano aggregati, e intanto si tenevano obbligati in solido i possessori diversi al pagamento della gravezza attribuita ai comunelli rispettivi.

Nell'isola di Sicilia un catasto fu condotto a termine dal 1843 al 1855. Ma di Napoli sarebbe lungo il raccontare come fino dal 1806 si ordinasse di sostituire ai molti e svariati tributi una tassa proporzionata alla rendita media di dieci anni, detraendosi dal prodotto dei terreni le spese di coltura, di semenza, di raccolto e di mantenimento; dagli affitti delle case detraendosi un quarto, dagli edifizii per le manifatture due terzi e dai capitali impiegati nella industria e nel commercio il cinque per cento. Non racconteremo nemmeno come la mancanza e la confusione di notizie e di registri per la proprietà stabile aggiungessero nuove difficoltà a quelle proprie della ideata rinnovazione, ed accresciute dalle circostanze straordinarie del reame, mentre essendo le campagne infestate dai briganti avvenne che *spesso dalla sommità di un campanile si descrivesse la condizione dei terreni di più comuni.*¹

L'imposta di sette milioni di ducati si riduceva nel 1816 a sei milioni e centocinquantomila con dieci grana addizionali pel debito pubblico, cinque per le spese particolari delle provincie e tre al più per le spese variabili. Nel 1817 si pubblicarono insieme raccolte ed ampliate le disposizioni intorno alla rendita fondiaria, accennandosi che *poteva essere rappresentata dagli affitti di anni dieci e dall'interesse del prezzo dei fondi*; e dichiarandosi che l'imposta non sarebbe stata nè accresciuta, nè diminuita fino al 1860, o fino al 1880 pei boschi e per gli oliveti. Molti inconvenienti (così conchiude lo storico delle finanze del regno di Napoli) durano tuttavia, « il tempo però ha diminuito i clamori; e di vantaggio nelle vendite dei beni si cominciò ad usare la pratica, che oggi è diventata un sistema, di scemare dal prezzo una parte del

¹ Bianchini, *Storia delle finanze del regno di Napoli*.

capitale corrispondente alla rata della tassa fondiaria, sicchè passando in tal modo i fondi dall'una all'altra mano poco si avvertono gli errori e le ingiustizie commesse. »

Nelle provincie romane un nuovo catasto generale si ordinava nel 1816. Furono lodate le norme poste da uomini per iscienza ed arte riputatissimi, ma si lamentarono i difetti dell'applicazione e gli arbitrii governativi. Recate a compimento nel 1820 le mappe che mancavano, s'imprese tre anni dopo a fare le stime, le quali si pubblicavano nel 1827; ma le vigne di Roma non v'erano comprese. L'estimo, tenuta ragione dei richiami, risultò di Sc. 161,527,113, ma la contribuzione fondiaria non fu ripartita fra le provincie a norma del censo rispettivo. Si disse che nelle provincie, le quali erano meno gravate per l'addietro, stante la difformità degli antichi campioni, non si voleva recare ad un tratto l'aggravio accresciuto per le nuove stime. Lo Stato non perderebbe nulla tenendo fermo per la sua imposta il primitivo valore; ma le altre provincie avessero pazienza perchè si sarebbe pensato a correggere le operazioni ed a compensare i contribuenti. Intanto (era nel 1835) il nuovo censimento andasse in attività coll'estimo surriferito, e fosse soggetto alla tassa di Sc. 2,050,193. L'unità della quota sarebbe per verità riuscita di uno scudo, ventisei baiocchi e novantatrè danari per ogni cento scudi di estimo; ma riguardando a ciò che le provincie ed i comuni pagarono fino al 1835, non a ciò che avrebbero dovuto pagare appresso, convertiamo (soggiunsero i governanti) quella unità in ottocento cinquanta cifre diverse. Si abbia un estimo immaginario ed uno vero; l'uno per pagare, l'altro per attendere che se ne compia la revisione, e che sia restituito il mal tolto. Eravamo nel bel mezzo del 1859, e la revisione rimaneva appunto da compiersi nelle Romagne, nelle quali è tuttora sospesa.¹

¹ La tassa prediale in quelle provincie non comprende un titolo solo o più titoli generali e permanenti, ma titoli speciali ed anche temporanei. La cifra complessiva comprende la tassa principale, le spese di riscossione, un decimo per le strade nazionali, un ventesimo pel nuovo catasto ed un centesimo già richiesto per la Basilica Ostiense. Comprende ancora, oltre il decimo di guerra, un assegnamento temporaneo per la estinzione del prestito contratto dal governo

Il governo romano metteva alcune spese a carico non solo delle provincie, ma anche dei consorzi. Per quelle delle provincie il problema sarà risoluto colla distinzione che si farà fra le spese provinciali e le governative; ma sarebbe risoluto soltanto per metà se fosse in un luogo preso a carico dello Stato ciò che in altri fosse lasciato a carico dei consorzi. Posti in chiaro questi fatti, i quali non potrebbero sembrare estranei all'argomento della desiderata e necessaria perequazione, addentriamoci alquanto a considerare come anche senza mettere punto in dubbio l'importanza e l'utilità di un censimento stabile e generale, stringa colla massima urgenza il bisogno di appigliarsi al sistema o di un catasto o di un ragguaglio temporaneo o di entrambi insieme. Ma conviene intendersi innanzi tutto intorno alla vera natura della contribuzione fondiaria ed alle conseguenze della medesima sul valore della proprietà stabile e della rendita che ne deriva. Detraendosi dalla imposta fondiaria tutti i carichi nuovi o maggiori ad essa aggiunti in tempi alquanto recenti, è opinione di alcuni che la parte antica si potesse ritenere, diremo quasi, compenetrata nella terra, e detratta dal prezzo sborsato dai nuovi possessori. Se ciò fosse veramente, l'imposta primitiva avrebbe la natura di un canone perpetuo retribuito allo Stato da chi, assumendone l'aggravio, ne ritraeva il compenso corrispondente nell'atto dell'acquisto della proprietà ad esso iramandata. In ogni modo, certe viziose ripartizioni non rimarrebbero corrette da una riforma, la quale risalisse ad un'epoca poco lontana.

Ma l'escludere ogni contesa ed ogni arbitrio sarebbe

delle Romagne. Essendo state confuse quelle cifre, la spesa di riscossione, che è veramente di L. 418, 199 07, e viene più che rimborsata allo stato dalle L. 473,275 32 percepite colla tassa principale, veniva iscritta come una rendita di L. 247,403 86. Nel bilancio passivo sono registrati i delitti, ond'erano gravate le provincie che ora compongono il nuovo regno, il quale è succeduto in tutti gli obblighi corrispondenti. Ma confusa nel bilancio attivo colla tassa prediale una somma che riguarda ai frutti ed alla estinzione del prestito delle Romagne, si confonde colla rendita normale e permanente dello Stato una riscossione, la quale se aveva un titolo precario quando le Romagne erano distinte dal Piemonte, e per le loro condizioni straordinarie ebbero a prestare una guarentigia speciale al prestito surriferito, ora più non ha titolo alcuno.

più desiderabile che possibile, e sarebbe anche meno possibile l'evitare che gli effetti della supposta riforma procedessero più dal caso che dalla ragione e dalla giustizia. Le quali richiedono che le imposte sieno proporzionate alla rendita, e non saprebbero perciò consentire che una sproporzione, perchè fatta vecchia, ottenesse il vanto di rendersi perpetua. Le quistioni di principio possono talvolta rimanere sospese per qualche opportuno temperamento, che giovando a rimuoverne le difficoltà valga a renderne più sicura l'applicazione, e procacciando i compensi possibili nel presente, non tolga la speranza di compensi maggiori nell'avvenire. Il temperamento di un preliminare ragguaglio e di un provvisorio catasto s' intende, poichè fra il peggio che troppo duri, e il meglio che venga lento ed incerto, lascia scegliere quel buono che ne affranchi dall' uno e all' altro ne avvii. Ritenuta invece come fondamentale ed invariabile la parte antica della imposta, o si regolerebbe con un catasto provvisorio la parte variabile e successiva, ed allora si conserverebbero da un lato i danni della disuguaglianza, cercandosi dall' altro i vantaggi della proporzione; o la nuova imposta sarebbe regolata col ragguaglio dell' antica, e in tal caso le condizioni non buone col pretesto di migliorarle si farebbero peggiori.

Il sistema delle contribuzioni sulla proprietà fondiaria vuole essere coordinato col sistema delle tasse sulla ricchezza mobile, salvo la differenza delle pratiche, dei gradi e dei periodi di revisione. Il riordinamento di queste non sarà differito col pretesto delle difficoltà che s'incontrano nel rintracciarne gl'indizi mutabili e fuggitivi, e il riordinamento delle altre che danno prove più manifeste, meno fallaci e più durevoli, non avrebbe buona ragione per rimanere sospeso. Nuova e strana cosa non è il procedere a stime sommariè ritratte dai prezzi e dagli opportuni studi e confronti, che gli uomini dell'arte sapranno bene indicare, sapendo ancora vincere la ripugnanza che il desiderio del meglio inspira ad essi per gli espedienti reputati più o meno difettivi col rigore della scienza. La necessità di un provvedimento, che valga a togliere almeno gli sconci mag-

giori, deve rendere disposti a troncare gl'indugi anche gli animi più scrupolosi, tanto più che dove pure si abbia un regolare catasto il corso degli anni e le vicende economiche ebbero a mutare in guisa i rapporti fra i valori delle proprietà fondiarie e delle imposte relative, da rendere oggi più che difettivo a tale riguardo ciò che in altri tempi poté essere giudicato come perfettissimo. Aggiungiamo che alla quistione dei rapporti mutati nella cerchia delle stesse provincie, ora si accoppia la quistione dei rapporti svariatisimi fra le provincie contenute in cerchie diverse; e saremmo sempre più convinti che il dondolare nel prendere un partito sarebbe il peggiore di tutti i consigli.

Chi abbia in un censimento stabile una fiducia piena ed intera, anche sotto il rispetto della migliore distribuzione della imposta fondiaria, dovrà rimanere contento nel credere, che l'opera di quello sia pure riservata a togliere i difetti di un catasto transitorio, o collegato col sistema della tassa sulla rendita, o distinto affatto dal medesimo. Ma un catasto anche transitorio non è cosa da spacciarsi in brevissimo tempo; ed è urgente che sia provveduto alle ragioni della giustizia ed agli interessi della finanza, la quale se ha da rimettere in alcune provincie gravate eccessivamente, avrà forse non poco da ritrarre da altre. Non è quindi da meravigliare se nasca il desiderio di fare un primo passo nella via della perequazione; ed un primo passo che si faccia speditamente vale più dei cento e mille che si promettono per un avvenire lontano ed incerto.

Con varii sistemi di censimento diversi per la diversità delle leggi e per l'effetto delle contribuzioni, e con altrettante parti aliquote di queste per ogni lira di rendita censuaria, le difficoltà riescono più gravi, ma più grave ancora riesce il bisogno di cercare un equo compenso fra le discrepanze maggiori. Col sostituire un rapporto comune ai rapporti diversi fra la imposta fondiaria nelle diverse provincie e la rendita attribuita, si farebbe quel primo passo desiderato, dischiudendosi ad un tempo il cammino per farne un secondo colla stima sommaria della rendita effettiva. Il terzo passo sarebbe poi rivolto a preparare un censimento stabile

e compiuto. E siccome la discussione di questo dovrebbe essere posposta ad altre, le quali non richiederebbero un mezzo secolo di aspettativa nè parecchi milioni di spesa, ma condurrebbero colla maggiore sollecitudine a risultati quanto utili altrettanto necessari, cost sarebbe lecito sperare che il concetto ne fosse coordinato in modo da mettere in bello accordo il sistema del catasto con quello delle ipoteche.

Alla perequazione della imposta fondiaria si procederebbe quindi in tal guisa per tre gradi o successivi od anche in parte contemporanei. Il primo condurrebbe ad eguagliare il rapporto fra la tassa e la rendita censuaria; il secondo metterebbe in riscontro con un catasto temporaneo la rendita censuaria colla rendita vera; il terzo richiamerebbe al problema di un censimento stabile e definitivo, non disciolto però da un ordine di periodiche revisioni. Ma come si potrebbe riuscire ad indagare quel primo rapporto fra la rendita censuaria e la tassa prediale? Alcuni rispondono che nell' aspettazione di una stima diretta, l' unica norma per un immediato ragguaglio sarebbe da ricercare nel prezzo dei contratti di vendita o di affitto. In termini generali ed astratti, e per un semplice ragguaglio temporaneo, quell' unica norma non sembra esposta a gravi difficoltà ed obiezioni. Ma chi si addentri anche per poco nello studio del problema non tarda a rendersi accorto che la cosa non è tanto agevole e spedita quanto avrebbe l'apparenza di essere.

Le condizioni da perequare si riferiscono: 1° al rapporto fra gli stati antichi; 2° al rapporto fra le provincie rispettive; 3° al rapporto fra i comuni delle medesime provincie; 4° al rapporto fra le proprietà nei singoli comuni contenute. Nel prezzo dei contratti sono da computare: 1° le tasse ordinarie governative, provinciali o municipali; 2° il frutto dei capitali. Ma per non essere tratti in abbaglio nel comporre coi prezzi diversi un prezzo medio converrebbe che i contratti si fossero compiuti in numero proporzionato ed in circostanze eguali o poco dissimili. In riguardo al numero, al valore ed alle circostanze dei contratti sarebbe da no-

tare: 1° che il numero dei contratti è stato necessariamente minore laddove il sistema delle grandi proprietà vincolate od inalienabili si è più o meno mantenuto; 2° che il valore delle compre e delle vendite talvolta si confonde col prezzo di affezione, il quale prende origine ed incremento o dal concorso verso la piccola proprietà o dal predominio dell'agricoltura sulle arti industriali o commerciali meno prospere e meno sicure, o da ragioni di convenienza e d'interesse speciale; 3° che dalle circostanze dei luoghi, non meno che dalla qualità dei tempi, degli usi e dei rapporti, vengono i prezzi modificati colle vicende della produzione e dei cambi per la facilità dei trasporti e per l'ampiezza dei mercati; 4° che nel prezzo delle cose nulla v'ha di assoluto e che non sarebbe da confondere l'elemento del valore permutabile coll'elemento del valore rappresentativo, tanto più che per la divisione degli Stati, per l'angustia dei centri e delle barriere, per la diversità delle monete, delle leggi e delle abitudini erano impediti di svolgersi e di ragguagliarsi ad una norma comune; 5° che il prezzo dei terreni non sempre corrisponde al frutto presente o perchè comprenda il rimborso di un capitale anticipato colla speranza di un progressivo profitto, o perchè risalga ad epoca alquanto remota, o perchè abbia avuto riscontro coll'atto della produzione anzichè colla potenza produttiva. Una cifra media desunta dal valore e dal numero dei contratti, dal corso della moneta, dal saggio dell'interesse e dai loro rapporti col mercato generale e colle circostanze particolari potrebbe lasciare aperto il campo a molte e gravi controversie, quantunque si fossero tenute nel miglior conto possibile quelle poche avvertenze e riserve che abbiamo appena indicate.

Non è da presumere che in questo primo esperimento, da uno studio comparativo di registri e di fatti disparati e scarsi, sia per risultare una cifra media veramente degna del suo nome. Troppo importa senza dubbio che fra le provincie degli Stati antichi cessino le maggiori discrepanze, richiamandosi ad una norma generale le cifre della rendita censuaria e delle tasse relative. In questo primo esperimento le ragioni del probabile dovranno prevalere per ne-

cessità sulle ragioni di una esattezza quanto più rigorosa, altrettanto meno possibile. Il buon senso e la buona fede non concedono di cozzare contro questa legge. Ma dischiudendosi la via al problema della perequazione, quel problema vorrà essere a mano a mano risoluto colle indagini indirizzate a mettere in corrispondenza il valore della imposta prediale col valore della rendita effettiva. Intanto lo Stato ritrarrebbe l'imposta ragguagliata in modo generale, e provvederebbe per legge che nelle provincie si procedesse con regole uniformi a due distinte operazioni. La prima consisterebbe nelle stime per un catasto temporaneo e per l'applicazione di una tassa proporzionata alla rendita vera o presunta. La seconda sarebbe riposta nelle misure e nelle tavole censuarie, riservandosi la quistione di un catasto stabile e compiuto pel tempo più opportuno. Ma tanto nel primo quanto nel secondo caso lo Stato, ordinando per legge le regole da osservare colla necessaria uniformità, ed avendo a propria disposizione alcuni ispettori per vegliarne l'osservanza e l'adempimento, potrebbe rimettersi per tutto il resto ai comuni e alle provincie.

Una direzione centrale del catasto ora non corrisponderebbe per alcun modo al concetto dell'unità e condurrebbe con dispendi sproporzionati ad un assurdo concentramento. Le direzioni provinciali per soddisfare all'interesse nazionale non richiedono di essere raccolte in mano del governo, ma di avere un indirizzo conforme ad una legge comune. A coloro poi i quali non credessero di riporre una piena fiducia nello zelo delle provincie e dei comuni, allorchè si mettesse mano alla stima per la migliore perequazione della imposta prediale coordinata col sistema della tassa sulla rendita, noi vogliamo ricordare come lo Stato sia in grado di ottenere le guarentigie più utili e sicure non solo cogli ordini della vigilanza, ma anche col diritto di allargare o di restringere la facoltà dei centesimi addizionali e di scompartirne i proventi anche in ragione delle somme raccolte oltre la cifra primitiva.

Mentre la imposta prediale eccede i centodieci milioni, le tasse personali e industriali raggiungono appena i quat-

tordici. Nel Piemonte il prodotto ne sarebbe di otto milioni per la tassa personale e mobigliare, per le patenti e per le vetture pubbliche e private; nella Lombardia di due milioni e settecento mila lire per la tassa sulla rendita e pel tributo commerciale; in Toscana di un milione e trecento mila lire per la tassa detta di famiglia; in Parma di trecento mila per la tassa personale e per quella delle patenti; in Modena di seicento mila per la tassa personale e per le altre relative ai capitali di commercio, ai capitali ipotecari, alla denuncia del bestiame ed alla coltivazione del riso.

Alle discrepanze, che si ebbero a notare nei titoli delle spese a carico dello Stato, delle provincie e dei comuni, per le disposizioni relative ai dazi di consumo e per la tassa prediale, altre se ne aggiungono per la varietà delle imposte sulla ricchezza mobile. Quattro nel Piemonte, non comprese quelle per le bevande e per gli stipendi; due in Lombardia; una in Toscana; due in Parma; cinque in Modena, non tutte estese alle provincie dell'antico ducato. Oltre a ciò diversi i metodi delle riscossioni; diverso il carico delle sovrimposte male ripartito, senza parlare di quelle venti e più tasse minute e diverse, le quali si collegano ad ordini diversi di amministrazione e non recano in tutto cinque milioni.

La tassa personale nel Piemonte è unita alla mobigliare, la quale prende norma dal valore locativo. Cessò fino dal 1848 nella Lombardia, dove la tassa sulla rendita si misura dal valore o denunciato o presunto tanto per l'industria e pel commercio quanto per i capitali fruttiferi, pel debito pubblico e per le prestazioni. In Parma si ripartisce in tre gradi fra coloro, ai quali venga attribuita una rendita di due mila lire, di mille e di meno, determinandosi per ogni comune il rispettivo contingente, avuto riguardo al sesto della popolazione moltiplicato pel salario di tre giorni, computato di una lira in Parma e Piacenza, di ottanta centesimi nel piano e di sessanta nel monte. In Modena si applica nei comuni non soggetti al dazio di consumo, ed è di due lire per ogni maschio dai quattordici anni ai sessanta, cioè di una pel governo e dell'altra pel co-

mupe. In Toscana quella tassa è venuta meno, componendosi nell'altra detta di famiglia, che è una imposta proporzionata alla rendita del suolo, dell'industria e di qualunque assegnamento. Distribuita fin dal 1815 col mezzo di contingenti fra i singoli comuni, i quali avevano facoltà di aggiungere un decimo a compenso delle diminuzioni e delle spese, si ripartiva per cura del magistrato fra cinque classi di cittadini. Nel 1849 la somma ne fu accresciuta e portata a due milioni di lire toscane, cioè a lire italiane 1,764,000, ed ai comuni fu lecito di proporzionare il numero delle classi ai gradi diversi della ricchezza. In appresso l'incarico ne era affidato a commissioni, le quali dalle professioni esercitate, dal numero dei figli e dall'affitto delle case traggon gl'indizi della maggiore o minore agiatezza, sottoponendosi all'approvazione del consiglio municipale le relative proposte.

Nelle Romagne una specie di tassa personale detta del focatico, diversamente regolata nelle diverse provincie, è imposta a loro profitto dai comuni non murati, i quali perciò non impongono centesimi addizionali al dazio di consumo. Nella provincia di Bologna, a cagione di esempio, i contribuenti si distinguono in tre categorie. La prima comprende coloro che vivono di mercede e pagano una tassa veramente personale, maggiore pei capi di famiglia, minore per gli altri. Alla seconda categoria appartengono gli agricoltori, e l'imposta è ordinata per essi in ragione quasi progressiva dalla maggiore alla minore estensione o semenza dei poderi, i quali quanto più piccoli altrettanto sono reputati più produttivi senza diversità di grado, nemmeno massimo, medio od infimo. Nella terza categoria sono posti coloro che hanno beni di fortuna od esercizio di professione, di commercio, di arti o di mestieri, e vengono suddivisi in più classi rimaste inalterabili fino agli ultimi tempi. Il consiglio municipale riscontra le condizioni prescritte per la prima e per la seconda categoria, ed assegna le classi per la terza, mancando però ogni norma indirizzata a menomare le incertezze ed a prevenire gli arbitrii. Il sesto del dazio forese concesso ai comuni non murati serve a dimi-

nuire il contributo della prima categoria e delle classi inferiori della terza. Ai padri di dodici figli un compenso proporzionato alla tassa; alle famiglie povere una condonazione piena ed intera, ai parrochi ed ai cappellani già consentito un favore se non avevano una rendita propria. All'autorità governativa della provincia riservato di formare il contingente per la categoria dei coloni e per l'altra dei possidenti.

Un misto di tassa personale e di consumo, di tassa sull'industria agraria, sulla rendita della proprietà, delle professioni, delle arti e dei commerci potrebbe avere gl'inconvenienti di tutte e non avere il pregio di alcuna, se qualche pregio fosse riconosciuto dai contribuenti in tale materia. Il sistema riceve compimento da una tassa sul bestiame. Il cenno che ne abbiamo dato mostra abbastanza dove possa riuscire maggiormente difettivo e dove essere emendato con maggiore efficacia. Un giudizio alquanto fondato intorno alle imposte dei comuni, e specialmente intorno a quelle che si riferiscono ai coltivatori dei campi, non sarà possibile a coloro, i quali non si pongano in grado di conoscere le circostanze locali, tanto diverse fra loro. E molto più diverse ancora sono le condizioni agrarie per la diversità dei terreni, dei metodi, degli usi e dei patti colonici e di altre consuetudini. Onde saremmo quasi per dire che la varietà delle imposte locali è giustificata dalla natura delle cose, come diremmo, se fosse lecito uscire anche per poco dal tema proposto, che dai sistemi e dai costumi agrarii non è da prescindere quando si tratti di certe leggi (e non ultima senza dubbio è quella sulla milizia) le quali abbiano un rapporto immediato colle numerose popolazioni date all'agricoltura.

Tornando all'imposta personale e mobiliare a favore dello Stato, ricorderemo che il Piemonte, avendo avuto fino dal 1818 un sistema non difforme dal francese, colla legge del 25 aprile 1853 sostituiva al metodo dei contingenti ripartiti fra i diversi comuni il metodo delle quote proporzionate alla fortuna dei cittadini ed alla popolazione dei comuni medesimi. I quali erano divisi in tre classi per le imposte

personali ed in cinque classi per le mobiliari. A queste si aggiungevano le altre sui famigli e sulle vetture private. La quota personale si distingue in tre gradi: massimo, medio e minimo nelle tre classi surriferite, traendosi argomento per l'applicazione e dal capitale presunto e dalla quota mobiliare, la quale prende ragione dai valori locativi, dalle vetture private e dal numero dei famigli.

Passiamo alle imposte sui profitti dell'industria, del commercio, delle professioni, delle arti e dei mestieri. In Lombardia il contributo delle arti e del commercio riordinato nel 1805 e nel 1807, abolito nel 1814, richiamato in vigore con qualche modificazione nel 1820, si distribuiva in sette classi divise in tre gradi diversi per tre diverse categorie di comuni. All'autorità municipale il giudicare dei ricorsi in prima istanza, a quella della provincia in appello. Sistema semplicissimo nella pratica, ma non rispondente nè ai progressi dell'industria e del commercio, nè all'importanza dei profitti. Quindi messa già in campo l'idea di una riforma, la quale provvedesse alla distribuzione più opportuna delle classi tanto pei contribuenti quanto pei comuni, alla distinzione delle classi con un numero maggiore di gradi, proponendosi ancora che l'applicazione della imposta si affidasse alle camere di commercio ed a speciali commissioni. Nelle provincie parmensi la tassa industriale e commerciale si divide in sette classi distinte in tre gradi con diritto fisso e proporzionato; in Modena, come abbiamo già avuto occasione di ricordare, s'impone il mezzo per cento sui capitali del commercio.

Il governo romano pubblicò nel 1830 una legge per la tassa sopra le arti, i mestieri, le industrie ed il commercio. Dieci erano le categorie, alcune delle quali divise in più serie. I comuni distinti in cinque classi, non compresi quelli di Roma e di Bologna; le classi suddivise in sei gradi. In ogni provincia il delegato governativo, un consigliere provinciale e un deputato della finanza avrebbero formata una commissione per raccogliere notizie direttamente, ricevere le denunzie dei municipi, comporre i ruoli, applicare le quote e deliberare intorno ai reclami per rimetterli alla de-

cisione del ministro. La legge incontrò in generale una resistenza insuperabile, talchè il governo nel maggio del 1853 si diede a tentare una prova diversa, ripartendo una somma di scudi 276,093,08, o lire 1,468,823 67 fra le provincie, e rimettendo ai proprii delegati il ripartirla fra i comuni ed ai comuni il ripartirla fra i contribuenti. Come riuscisse quest' ultima prova era significato nell' ottobre di quell' anno stesso dal ministro delle finanze, il quale per non revocare espressamente la legge dichiarava che fino alla metà del 1854 sarebbe sospesa la riscossione delle quote scadute e condonata la tassa da scadere.

In Napoli unica imposta diretta è la prediale. Nel 1810 alla tassa sull' industria veniva sostituita la tassa delle patenti, oltre la personale che si aboliva nel 1814. I tributi diretti furono nel 1815 di 6,150,000 ducati per la imposta fondiaria, e di 364,000 per le patenti. Quest' ultima rimase abolita nel 1816. « Un' altra specie di tributo diretto (soggiunge il Bianchini), obbrobrioso quanto mai, fu quello esatto dalla polizia, e non già dalla finanza, nel rilasciare *lettere patenti* a quelle donne che altrui per mercede fanno copia del loro corpo. Ne fu determinato il prezzo secondo la qualità di esse. Parecchie delle quali, ed altre ancora che oneste riputavansi, si videro correre in folla a comprare la patente. Tale specie di vettigale, di cui non mi è stato possibile sapere la quantità, ebbe molto potere sulla morale del nostro popolo, che sin dal 1636 aveva fatto il grave sacrificio di fare abolire la gabella su quelle sciagurate. »¹

Nel Piemonte fallì nel 1851 il tentativo d' imporre direttamente, e col mezzo delle denuncie, una tassa sulla rendita. Nel 1853 si prese in certa guisa a modello la legge francese delle patenti. Divisi in sette classi gli esercizi delle professioni, delle arti e dei commerci con un solo grado d' imposta; diversi gradi per le professioni più importanti e specialmente per le liberali: al diritto fisso aggiunto un diritto proporzionato al valore locativo. Con una legge del 1856 si precacciò di dare soddisfazione ai molti richiami, applicandosi i gradi alle classi sovraccennate, sostituendosi il

¹ *Della storia delle finanze del regno di Napoli.*

solo diritto fisso in ragione del grado e della popolazione per le professioni liberali, allargandosi l'esenzione dal diritto variabile pei minori contribuenti, e modificandosi altre disposizioni. Nondimeno si è notato che lo scarso numero dei gradi non porge modo di scemare la sproporzione dei carichi, e che il valore locativo, non corrispondendo H più delle volte alla importanza dell'esercizio, accresce quella sproporzione invece di recarle temperamento e compenso. Di più: quel medesimo valore servendo di norma per due imposte diverse, cioè per la mobigliare e per la industriale, è cagione d'inconvenienti gravissimi. L'essere chiamato più volte a contribuire anche per titoli distinti è sempre grave e molesto, crescendo col disagio le complicazioni e le spese. Il contribuire poi per la stessa ricchezza più volte è contrario ad ogni principio di equità e ad ogni regola di proporzione.

Col determinare anticipatamente per legge le quote di contributo coll'intento di prevenire gli arbitrii, si convertono gli arbitrii possibili in legge certa, e non seguendosi gl'incrementi della ricchezza colle quote successive si aggravano le fortune minori, vengono privilegiate le maggiori, ed oltre le ragioni della giustizia ne rimangono offese quelle della pubblica finanza, chiudendosi ad essa le fonti di più larga e crescente vena. Ma nulla è più facile dell'appuntare di molti e gravi sconci le imposte, allorchè dal tipo ideale si procede alla prova dei fatti. Nulla al contràrio è più difficile dell'appigliarsi e del tenersi paghi alla scelta, perchè i difetti più visibili, quantunque minori, sono argomento e pretesto a mantenere i maggiori o meno avvertiti o più profittevoli a coloro, i quali, con intenzione incolpevole e sincera, accrescono il numero e la forza di quanti, ripugnando dal concetto di una riforma necessariamente incompiuta, renderebbero impossibile qualunque principio di vera riforma. Non lasceremo inoltre di ricordare anche in questa occasione come i sacrifici imposti alle altre provincie d'Italia da una lunga servitù, siano stati con animo volenteroso sostenuti in quelle più fortunale che poterono rivolgerli direttamente a favore della libertà e della indipen-

denza, al compiuto trionfo delle quali ora i destini concedono che sieno indirizzati gli sforzi di tutte.

§ 4. — Le tasse sulla rendita.

Sarebbe vanità incomportabile il dilungarsi in discussioni teoriche intorno ai problemi delle imposte dirette o indirette, della imposta proporzionata o progressiva, della imposta sul capitale o sulla rendita, della imposta unica o multiplice. Ma se non è lecito vagare nel campo delle utopie, non sarà nemmeno disdetto di venire talvolta ricordando quei principii, i quali anche nelle riforme meno compiute non potrebbero senza grave danno ed ingiuria essere dimenticati. Chi fosse in grado di ripetere col Say: « le meilleur de tous les plans de finance est de dépenser peu, et le meilleur de tous les impôts est le plus petit » la faccenda non metterebbe ad ardua prova. Ma non tutte le economie in certe condizioni straordinarie sono possibili, ed alcune che sarebbero possibili vengono non di rado piuttosto raccomandate con eloquenza di discorso di quello che volute ed ajutate con sincerità o con fermezza di proposito.

Superfluo il rammentare quel notissimo principio di giustizia, pel quale le imposte devono essere distribuite fra tutti gli ordini dei cittadini.¹ Superfluo il ripetere che sia prevenuto ogni pericolo di eccesso, d'incertezza e di arbitrio; che non solo alla distribuzione, ma anche alla riscossione si proceda col minore disagio dei contribuenti e colla maggiore semplicità ed economia. Superfluo il dichiarare che le imposte dirette sarebbero da preferire alle indirette,

¹ « Chaque fois que l'impôt pèse inégalement sur les diverses parties de la population, qu'il prend aux uns et aux autres moins qu'elles en doivent à raison de leur part dans le revenu général, il dérange l'équilibre qui devait exister entre les forces et les situations relatives, et par là il met obstacle à des développemens qui ne peuvent pas s'accomplir avec l'ensemble et la régularité désirables. Le mal est grand surtout quand c'est sur les classes nécessaires que tombe le principal poids de l'impôt. Ces classes ne s'élèvent même dans l'ordre intellectuel et moral qu'à mesure que leur condition matérielle s'améliore, et on ne saurait les priver d'aucune des portions des fruits de leurs labours, qu'elles ont droit de conserver, sans appesantir sur elles le joug de l'impôt dont elles ont peine à se défendre. » Passy, *Dictionnaire de l'Economie politique*.

perchè meglio determinate e meno-dispendiose e più equamente ripartite; superfluo il soggiungere che una imposta unica, se fosse possibile, condurrebbe alla cima della perfezione. Sul quale proposito cadrebbero assai bene in acconcio queste parole di un economista francese molto noto ai cultori della scienza: « On a souvent démontré les avantages d'une contribution unique qui éviterait bien des discussions, des actes arbitraires d'inégalité et d'injustice, des dilapidations et des frais. La question a passé à l'état d'axiome en théorie; mais il reste à trouver les moyens d'établir pratiquement une contribution unique qui soit en rapport exact avec le revenu de chaque particulier, en évitant de la part du pouvoir une inquisition odieuse et inefficace, ou en obtenant du contribuable une déclaration franche et loyale. Longtemps encore les gouvernements emploieront l'impôt multiple pour recueillir les sommes qui leur sont nécessaires afin d'atteindre tous les revenus et sauf à les atteindre plutôt deux fois et même trois fois qu'une. Toutefois le progrès pousse à l'impôt unique. »¹

A rimanere sempre più persuasi e convinti della importanza che le imposte diverse, o dirette alla proprietà stabile ed alla ricchezza mobile, o indirette col sistema di alcune tasse di consumo, delle privative e delle dogane, basterebbe rivolgere uno sguardo ai bilanci dei principali Stati di Europa. La stessa distinzione fra le tasse dirette e la indirette non è sempre fatta colla necessaria esattezza, od in un modo che risponda alla sostanza ed alla forma, per quanto sia consentito dalla natura delle cose e dalle vicende della offerta e della richiesta cogli effetti mutabili che ne derivano. Per restringere il discorso alla tassa diretta sulla rendita, della quale un esempio è pure offerto dall'Inghilterra, è da notare come da questa con un bilancio di oltre a settanta milioni di lire sterline, con uno svolgimento tanto straordinario di ricchezza e di capitali si ritraggano appena dieci milioni e mezzo.

Ma crediamo che male sarebbe interpretato il pensiero di coloro, i quali inclinano a preferire il sistema di una tassa

¹ Garnier, *Éléments de finances*.

diretta sulla rendita, se a tale intendimento si attribuisse un valore immediato, assoluto ed esclusivo. Che la vera imposta normale risieda nel prelevare una parte proporzionata dalla rendita dei cittadini per retribuire i servigi e soddisfare ai bisogni generali dello Stato, non è argomento da disputarne. Che il sistema delle dogane e dei dazi indiretti, applicandosi cogli opportuni temperamenti e colla necessaria moderazione e riserva, si possa ritenere in certa guisa coordinato a quel principio, è argomento che anche i più ritrosi vorranno accettare per difetto di meglio. Che altre tasse accessorie o suppletive sieno indispensabili per toccare alcuni valori, i quali o riescono a sottrarsi dalle imposte dirette, o non rimangono colpiti in giusta proporzione, è argomento che si allega a difesa dei tributi prelevati nei contratti e nelle eredità. La quistione si verrebbe in ogni modo a restringere alla tassa sulla ricchezza o sulla rendita che ne procede. Per la ricchezza fondiaria non è chi dubiti della convenienza di adeguarne la imposta alla rendita, e per la ricchezza mobile non si dubita già della convenienza ma si contende della possibilità, preferendosi quindi ai metodi diretti i metodi indiretti e ricorrendosi ad alcuni indizi o segni esterni, i quali siano di norma all'applicazione di una tassa determinata non esposta al pericolo delle sottrazioni e degli arbitrii.

Se quegli indizi o segni esterni, come porgono una norma per applicare la imposta, così porgessero una garanzia per renderla proporzionata ed equa, non vi sarebbe molto a ridire, essendo manifesto che non è dato di procedere fuorchè per via delle probabilità. Ma le quote di una imposta, per quanto sia regolata e compartita per classi e per gradi, allorchè vengano assegnate antiepatamente e con cifre immutabili dalla legge, come potranno rispondere alle condizioni svariate e mutabili della ricchezza? Se l'applicazione della imposta fosse l'effetto di un giudizio procedente dal confronto fra le disposizioni della legge e le fortune dei contribuenti, gli errori sarebbero per avventura più emendabili di quello che avvenga quando per le classi e per le cifre preordinate si è costretti ad accettare le conseguenze

di una tariffa legale. Un giudizio, per non cadere in sospetto di leggerezza, di parzialità e di arbitrio, deve avere il doppio fondamento della legge e dei fatti; e se alla prova dei fatti debbono molte volte supplire gl'indizi ed i segni esterni, perchè questi si avrebbero per buoni in un metodo a priori, anzichè in un metodo diverso il quale prendesse a compararli con altri elementi atti a scemare i dubbi e le incertezze, gli aggravi sproporzionati e gli eccessivi favori?

Col primo metodo si direbbe: voi esercitate questa industria e questo commercio; voi l'esercitate in un comune più o meno popoloso, in una casa che ha un valore locativo più o meno elevato; voi disponete di tali strumenti di produzione; dunque voi pagherete tanto e tanto. Ma se l'industria è poco produttiva nel mezzo di un'ampia città, o molto produttiva avendo sede più opportuna in un piccolo comune, sia per le condizioni locali o pei rapporti di vicinato e di scambio; se il valore locativo e gli strumenti della impresa rappresentano un grado maggiore di bisogno, anzichè di agiatezza; rappresentano un aumento della spesa, anzichè dei profitti nell'opera della produzione, a quale risulamento ne condurrebbe il metodo delle tariffe preordinate e inesorabili?

Coll'altro metodo invece si direbbe: un tanto per cento si richiede alla rendita della ricchezza stabile ed un tanto per cento si richiede alla rendita della ricchezza mobile, fatte le debite distinzioni fra i proventi, gl'interessi ed i profitti; e in mancanza di prove dirette, tenendo ragione di alcuni indizi e segni esterni avvalorati dalla discussione, dalla pubblicità e dai ricorsi. Il valore locativo, preso in modo assoluto, o come elemento di due tasse distinte, conduce a conseguenze contrarie all'intenzione ed al fine; ma preso in modo suppletivo e accompagnato dalle considerazioni atte a farne una giusta stima ne' suoi rapporti colle circostanze delle professioni e delle famiglie, porgerebbe forse una norma abbastanza soddisfacente quando si trattasse di applicare alla ricchezza mobile una tassa sola proporzionata ed equabile?

Alcune obiezioni ed alcune difficoltà non potrebbero cessare in qualunque sistema, avendosi riguardo alle abitudini

delle popolazioni ed alle condizioni della finanza. Quanto alle prime è verissimo che certe tasse sulla ricchezza mobile sono già in uso nel Piemonte, nella Lombardia, in Toscana, in Parma ed in Modena. Ma quale immenso intervallo non separa il sistema del Piemonte da quello della Toscana, ed entrambi dagli altri, pur tanto diversi fra loro, delle provincie lombarde, modenese e parmensi? È verissimo che le tradizioni dell'antico regno italico ricordano una tassa personale, ed un contributo delle professioni, delle arti e dei mestieri con un prodotto per quei tempi assai ragguardevole.¹ Ma le storie ricordano ancora che la imposta personale riuscì eccessiva; talchè un arguto scrittore, parlando delle precedenti tasse e delle nuove, ebbe a soggiungere: « Quando il ministro poteva scegliere fra la tassa personale dell'antica Lombardia e la tassa personale vigente in Francia, preferì la prima perchè più proficua alla finanza. Quando all'incontro si trattò di scegliere fra l'antica tassa commerciale (*mercimoniale*) e il contributo francese delle patenti, preferì il secondo per lo stesso motivo che era più produttivo all'erario. »² Non vogliamo però tacere (sperando che la digressione brevissima non sembri del tutto inopportuna) come l'imparziale scrittore recasse a lode dell'accorto e prudente ministro l'aver saputo bene ordinare la imposta prediale, e nel metodo della riscossione « sacrificare alla bontà e saviezza delle antiche leggi lombarde la smania che ogni governo, il quale succede ad un altro, ha di calpestare il passato. »

È certo che le abitudini delle provincie settentrionali d'Italia non sono punto conformi a quelle delle provincie del mezzogiorno. Ma è certo ancora che i nuovi interessi, i nuovi rapporti, i nuovi bisogni e i nuovi destini arrecano nuovi compensi e impongono nuovi doveri. Se una tassa sulla

¹ Prodotto netto della tassa personale nel 1811: per lo Stato lire 4,803,365; pei comuni 2,947,379; in tutto lire 7,750,744. Prodotto netto delle arti e del commercio; per lo Stato lire 1,477,242; pei comuni lire 490,700; in tutto lire 1,967,942. Prodotto delle professioni: per lo Stato lire 246,059; pei comuni lire 82,044; in tutto lire 328,103; somma complessiva L. 10,046,789.

² *Saggio storico sull'amministrazione finanziaria dell'ex-regno d'Italia dal 1802 al 1814*, di Giuseppe Perchio.

ricchezza mobile fosse con titoli e con modi più o meno diversi applicata nelle varie provincie, sarebbe forse conceduto di tenere sospeso qualunque radicale mutamento emendandosi le difformità più manifeste ed aliene dai principii di una vera comunanza politica e civile, finchè cadesse meglio in acconcio di applicare un solo e identico sistema. Per tal guisa sarebbe prevenuto il pericolo di esporre alla ventura gli antichi e certi proventi della finanza, e si preparerebbe la via ad una riforma generale e compiuta. Ma in alcune provincie le tasse sulla ricchezza mobile sono affatto ignote, come in altre riescono troppo disperate e poco produttive. E mentre le spese corrono per tutte con tanta rapidità, il ritrarre con equa proporzione da tutte le rendite corrispondenti, non è cosa da rimettersi a tempo lontano.

La giustizia vuole che si metta riparo alla disuguaglianza dei servigi e dei carichi, e la dignità non consente che si dia occasione e pretesto ad ingrati confronti e ad importune querele. Sappiamo bene che non meno certi riuscirebbero i nuovi proventi, se il sistema di ripartire una somma prestabilita, com'è applicato in Toscana, così fosse applicabile, non diremo al Piemonte ed alla Lombardia, perchè dalle imposte già usitate si avrebbe una norma per le altre succedute; od a Parma, Modena e Romagna, dove con qualche induzione non sarebbe forse negato di formare un ragguaglio accettabile in un primo tentativo; ma bensì a Napoli ed a Sicilia, dove con tanta felicità di suolo, di clima e d'ingegni le ricchezze naturali lungamente compresse farebbero a caso vagare nei campi dell'ignoto.

Altre difficoltà ed obiezioni si presentano al pensiero, anche prescindendo dalle condizioni e circostanze speciali di alcune provincie. Una tassa proporzionata direttamente alle singole fortune, qualunque sia il loro grado, ha del prodigioso per non dire del chimerico. Chi non presume di operare prodigi, o di vaneggiare fra le chimere, dovrà reputarsi pago se riesca a qualche temperamento. Alle varie tasse personali, mobigliari e industriali non sarebbe troppo malagevole il sostituire una imposta sola distinta in due parti, l'una con diritto fisso, ma ripartita in classi ed in

gradi per le minori fortune; l'altra con diritto variabile e proporzionato per le maggiori. Nella prima parte, circoscritta alle rendite inferiori, si terrebbe conto delle classi e dei gradi non tanto in riguardo alla diversità delle industrie, le condizioni delle quali sono meglio informate dalle circostanze (qualunque sia la specie e l'indole loro) di quello che sia da categorie prestabilite, quanto in riguardo alla importanza dei luoghi. L'elemento della popolazione più o meno aggregata può giustificare la diversità delle classi, purchè si proceda colle opportune avvertenze. La quistione dei piccoli e dei grandi Comuni si collega a questo non meno che ad altri importanti problemi. Ma nel caso nostro occorre pure notare che le popolazioni sono talvolta aggregate fra loro, quantunque il territorio sia ripartito in piccoli comuni, e che avviene il contrario in altri, i quali ampliandosi maggiormente hanno però nel centro una popolazione poco numerosa o meno collegata colle vicine. I piccoli comuni isolati meritano senza dubbio di essere compresi in una classe speciale ed infima, senzachè le suddivisioni per gli altri rimangano sminuzzate contro ragione e contro giustizia.

La parte variabile, relativa alle rendite superiori ad una cifra determinata, non potrebbe per amore di una esagerata semplicità escludere ogni distinzione fra i capitali e le industrie, le professioni ed i commerci. Alcune rendite sono permanenti ed altre temporanee, racchiudendo perciò in sè medesime, oltre l'elemento dell'interesse che si trae, anche l'elemento del capitale che si estingue. Ma ciò entra forse meglio nella ragione dei computi da farsi per determinare la rendita di quello che per diversificare la quota del contributo ad un tanto per cento. La quistione più delicata sorgerebbe intorno alla qualità di proporzionata o di progressiva che s'intendesse di attribuire alla quota surriferita.

Dichiariamo innanzi tutto, che la proporzionalità sarebbe il vero ed unico principio delle imposte, e che la progressione non potrebbe mai essere fuorchè un temperamento, il quale contenuto entro a limiti definiti sarebbe indirizzato ad emendare i difetti della desiderata e necessaria proporzione. A conferma di ciò si è opportunamente citato l'esempio delle

tasse locative ordinate progressivamente appunto perchè meglio si rendessero proporzionate alla rendita presunta. Alcuni economisti sono andati più innanzi accettando come un principio quella stessa progressione, la quale per altri sarebbe un mezzo di compenso e di emenda. Contrario alla ragione dei principii, alle regole della giustizia ed agli interessi più naturali e legittimi della convivenza sociale sarebbe tanto l'accogliere senza ritegno il primo sistema, quanto l'escludere per modo assoluto in ogni caso e con qualunque riserbo il secondo. Quell'uomo cauto e severo che fu Pellegrino Rossi ebbe a conchiudere con queste parole: « Quoi qu'il en soit, toujours est-il que l'impôt progressif étant une taxe limitée, peut se concevoir; mais que l'impôt progressif illimité n'est pas possible, parce qu'il conduirait promptement à la destruction du capital. » Ed una limitata progressione tanto meglio si concepisce, quanto meno sia posto in dimenticanza come con un ordine inverso progrediscano a carico della moltitudine le imposte e le spese di consumo.

Coi pochi e rapidi cenni che andiamo facendo non potremmo discutere a sufficienza nè le teorie generali, nè le particolari applicazioni. Ognuno poi comprende che un sistema nuovo in provincie nelle quali, quand'anche la educazione politica e civile fosse meravigliosamente progredita, la pubblica ricchezza non potrebbe avere avuto il suo naturale svolgimento, richiede prima di tutto la più grande moderazione, la quale metta in buon accordo l'equità colla prudenza, gl'interessi del presente colle speranze dell'avvenire. Il metodo forse meno produttivo in sul principio, ma più accettabile nella pratica, sarebbe quello di riporre fiducia nello zelo e nella rettitudine dei cittadini rappresentati dai municipii, dalle provincie e da speciali commissioni che adempissero per così dire l'ufficio di giurati. Le investigazioni più minute riserbate al caso delle controversie sottoposte a definitivo giudizio; ma non escluse nè le denunce volontarie, nè le indagini più convenienti ed opportune, nè le guarentigie della pubblicità e dei ricorsi. Una parte del prodotto ai comuni ed alle provincie, restringendosi però la facoltà dei centesimi addizionali sulla proprietà stabile.

Fra la partecipazione al prodotto di quella tassa che s' imporrebbe sulla ricchezza mobile e la facoltà d'imporre sopra di essa i centesimi addizionali a favore delle provincie e dei comuni, corre una differenza di qualche importanza nella ragione e negli effetti. Col cedere una quota, cioè un tanto per cento della nuova tassa ai comuni ed alle provincie, il governo riceverebbe un aiuto valido e necessario per vincere gli ostacoli, che si opporrebbero all'applicazione della tassa medesima, porgendo nello stesso tempo un aiuto non meno valido e necessario ai consigli provinciali e municipali per sostenere le loro spese obbligatorie o facoltative. Restringendo poi i limiti dei centesimi addizionali sulla ricchezza stabile ritrarrebbe da questa un maggiore compenso per lo Stato, come ritrarrebbe dall'altra con un eccitamento più immediato e diretto un maggiore profitto per lo Stato, per le provincie e pei comuni. Ma quando alla cessione di una quota proporzionata fosse preferita la concessione di centesimi addizionali, verrebbero meno gli stimoli e gli aiuti e si rallenterebbero quei rapporti, i quali dalla comunanza dei bisogni, degli interessi e del fine avrebbero acquistata una nuova intimità e vigoria.

Da ciò apparisce come noi vorremmo distinguere la questione del sistema da quella del metodo, ed anzi la proposta di un metodo transitorio da quella di un metodo definitivo. La pieghevolezza del metodo si concilierebbe colla solidità del sistema purchè fossero riservate alle leggi del bilancio, le quali ogni anno si rinnovano, quelle disposizioni che dovrebbero rispondere a casi mutabili colla prova dell'esperienza e del tempo. Alle leggi organiche le premesse, alle leggi del bilancio le conseguenze.

Le due imposte sulla proprietà stabile e sulla ricchezza mobile devono corrispondere al principio della rendita, fuori del quale sarebbe indarno ragionare di carichi proporzionali e di giustizia distributiva. Distinte pei metodi, per le forme e pei gradi dell'applicazione, riescono nella sostanza a formare una sola e medesima imposta. Nè vale il dire che la tassa prediale è fra noi ordinata colle norme dei catasti, e che la tassa mobile procederebbe da indizii di altra natura.

La differenza sarebbe sempre riposta nella qualità delle indagini indirizzate a riconoscere il valore imponibile, e nella qualità dei computi richiesti per distinguere la rendita vera, che procede da un capitale permanente, dalle rendite improprie, nelle quali si racchiude il rimborso di un capitale temporaneo. La distinzione delle due imposte non riuscirebbe a mutarne i rapporti, i principii, la natura e la sostanza fuori del caso, nel quale si richiedesse un tanto per cento dall'una, senza avere riguardo a quel tanto per cento che si richiedesse dall'altra. Ma in questo caso si procederebbe da empirici ed anche peggio, poichè non si terrebbero nel debito conto le diverse forze contributive, ed ogni regola di proporzione rimarrebbe dimenticata ed offesa.

Le necessità della finanza non permettono certamente che il problema della perequazione sia risolto con tutto il rigore scientifico. La tassa prediale sarebbe perequata allora soltanto che avesse ragione in una rendita censuaria non discordante dalla rendita effettiva. Da ciò si è molto lontani per la condizione dei catasti ordinarii, e specialmente di quelli che abbiamo nelle diverse provincie d'Italia. La tassa industriale, presa nella sua più ampia significazione, sarebbe perequata veracemente qualora avesse colla prima il necessario riscontro. Alcuni non sarebbero alieni dal proporre che mentre coll'aiuto del tempo, dello studio e dell'esperienza si anderanno svolgendo gli elementi del problema, gl'interessi della finanza non fossero abbandonati alla ventura. Lo Stato (essi direbbero) ponga una somma determinata, e questa sia ripartita fra i contribuenti. Posta la necessità del sacrificio non si disputerebbe della sua gravèzza; e non si avrebbe molto a contendere se la ripartizione del carico si facesse in proporzione colle fortune dei cittadini. Ma chi non vede che in tal guisa si riterrebbe come risoluto quel problema che è appunto da risolvere?

Nondimeno, se per troncare gl'indugi colla legge della necessità, piacesse di fare un primo ragguaglio della imposta prediale colla media dei prezzi e dei contratti, quale norma si avrebbe per un primo ragguaglio trattandosi di una nuova tassa sulle altre rendite? Forse la popolazione più

o meno concentrata? Forse il commercio più o meno prospero? Forse le contribuzioni più o meno produttive? La popolazione non porge per sé medesima un argomento assoluto di ricchezza agraria, industriale ed artistica; ma nella ragione delle cause, dei mezzi e degli effetti ha col valore dei prodotti e dei servigi un rapporto naturale e incontrastabile. Le condizioni del commercio sarebbero argomento di utile confronto se non facessero difetto le prove di una statistica ben ordinata. Per ciò che si attiene alla prova dei tributi non si vorrà certamente confondere la potenza coll'atto, mentre appunto si riconosce il debito di perequarli. Le tasse prediali che si vogliono perequate fra loro, sarebbero forse di norma per imporre una tassa sulla ricchezza mobile? Una provincia che sarebbe meno gravata dalle prime dovrebbe sentire un carico minore per la seconda, quantunque godesse di una maggiore prosperità e ricchezza? Una provincia data all'agricoltura sarebbe forse da paragonare nel caso presente ad una provincia data al commercio di terra e di mare, ricca di capitali e favoreggiata dalle circostanze dei luoghi e dal progresso della privata e della pubblica economia?

Ma supposto che per la necessità della finanza si credesse d'imporre una somma determinata alla ricchezza mobile, sarebbe ancora da supporre: 1° che nel determinare quella somma a favore dello Stato si procedesse con giudizio equo o discreto per rispetto alla incertezza degli elementi ed alla distinzione che sarebbe opportuno di fare tra la cifra determinata in modo generale e la cifra mobile, la quale risultasse dall'applicazione di un sistema scientifico coordinato coll'applicazione di un sistema empirico. 2° Che nel ripartire la somma richiesta si avesse riguardo alla popolazione più o meno concentrata, al tributo prediale più o meno ricomposto con un ragguaglio primitivo, ed alle condizioni dei luoghi più o meno favoriti dalla vicinanza dei porti, dalla facilità dei transiti, e dagli stabilimenti d'industria, di credito e di commercio. 3° Che la prima ripartizione si facesse fra pochi e grandi compartimenti colla differenza di qualche grado nella quota rispettiva delle provincie del settentrione,

del centro e del mezzogiorno per non trascurare affatto le maggiori particolarità nelle condizioni già indicate. 4° Che le ripartizioni successive fossero compiute entro ad un termine prestabilito col voto di speciali Commissioni. 5° Che nel prelevare la somma richiesta dallo Stato con somigliante sistema, si cominciasse ad esperimentare il metodo più razionale dell'imposta proporzionata alla rendita, aggiungendosi quella cifra mobile la quale fosse per risultarne, e mettendosi in migliore accordo i principii della eguaglianza collo svolgimento della pubblica ricchezza, e gl'interessi dello Stato con quelli delle minori aggregazioni.

Queste cose avevamo già scritte quando veniva distribuito un progetto di legge per la *imposta sui redditi della ricchezza mobile*. Noi ci studieremo di darne qualche contezza riconoscendo prima di tutto come il principio della imposta non voglia essere combattuto per rispetto alla necessità ed all'equa e proporzionata distribuzione dei carichi fra tutti gli ordini dei cittadini. Le difficoltà dell'applicazione possono riuscire più o meno gravi in riguardo ai tempi, ai modi, alle abitudini, ma le cautele raccomandate dalla prudenza non consentono che, pel timore di qualche difetto inevitabile, il problema rimanga sospeso ed incerto, con offesa dell'eguaglianza e del pubblico interesse e diritto. Ci asterremo quindi dal notare con soverchio e inopportuno rigore ciò che sarebbe desiderabile per comporre un sistema, il quale meno si dipartisse dal tipo ideale di una tassa sulla rendita, senza dimenticare che in simili materie, come in altre molte confidate all'attorgimento, al giudizio, al buon volere ed alla buona fede degli uomini, è concesso di temperare anziché di togliere qualunque inconveniente, errore od abuso. Ma non ci asterremo dal fermare l'attenzione sopra alcune parti del nuovo progetto, per le quali il desiderio di qualche riforma non sarebbe da confondere col disegno assai poco lodevole di trarre le cose più a lungo di quello che siasi già fatto in questo primo periodo del nostro ordinamento nazionale.

È noto che nel Piemonte la rendita è colpita in modo indiretto con tasse molteplici, le quali prendono norma da indizi fallaci o difettivi. « Le antiche provincie (dice l'au-

tore del rapporto premesso al progetto di legge) hanno già fatto l'esperimento di certi pesi che, imitati sull'esempio di un paese vicino, delusero le speranze e la grande fiducia con cui furono qui istituiti. Sarebbe difficile poter citare esempi simili di tasse che riuniscano insieme tanta scarsità di prodotti e tanta avversione ne' contribuenti. » Si è quindi accolto il disegno di proporre una tassa nuova per tutto il regno, invece di estendere alle altre provincie d'Italia le tasse tuttora applicate nelle provincie sarde.

La nuova tassa sarebbe diretta ai singoli contribuenti per rispondere ai principii della scienza ed al fine della augurata proporzione, ricordandosi che il problema della pratica difficoltà venne già risoluto fra le condizioni più disparate dalla *Turchia sino alla Gran Bretagna*; e dall'*Austria sino alle repubbliche americane*. La nuova tassa terrebbe conto della rendita e non del capitale, per un principio diverso da quello al quale sembra informata la imposta sugli atti civili e giudiziari e sulle eredità; imposta che noi chiameremmo accessoria e suppletiva qualora servisse a rendere meglio ragguagliata e compiuta quella che si volge alla rendita direttamente.

Colla nuova tassa si dovrebbe forse colpire anche la rendita della ricchezza stabile? Nel rapporto si risponde che il sistema d'imporre una sola tassa tanto alla proprietà stabile quanto alla ricchezza mobile « non è veramente ammissibile se non quando la tassa prediale non sia stata oggetto di particolari studi ed ordinamenti. Dov'è un catasto o un buono inizio di catasto essa si troverà distribuita sopra basi e con metodi sempre migliori che i metodi assai incerti, coi quali è forza procedere nella collocazione e ripartizione di una tassa generale sui redditi di ogni natura. O sarebbe dunque un errore l'abbandonare il metodo più sicuro per appigliarsi all'incerto, o, conservandosi il primo, sarebbe quistione di mera forma l'incorporare l'amministrazione del tributo fondiario in quello dell'imposta sui redditi. Tale è appunto il caso del nostro regno, e quindi alcun bisogno non si sente di fondere insieme le due tasse. »

Noi diremo soltanto: 1° che il caso del nostro regno

non è appunto quale apparisce immaginato e descritto in riguardo all'argomento dei catasti; 2° che le due tasse possono rimanere distinte conservando fra loro i necessari rapporti, fuori dei quali si procederebbe senza la guida dei principii della invocata eguaglianza e proporzione. La prima verità è comprovata dalla esperienza fatta nel perequare la imposta fondiaria fra i compartimenti degli stati antichi, essendosi dovuto cercare una norma nel prezzo degli stabili e nel frutto dei capitali, anzichè nelle stime svariate ed incerte dei catasti troppo fra loro discordanti e diversi. Escluso il metodo dei catasti nel primo grado di una per-equazione sommaria e transitoria, non è da credere che esso acquisti maggiore autorità e porga maggiori guarentigie laddove occorra di procedere ai gradi successivi di una per-equazione meglio determinata, affinchè la rendita e la imposta dei terreni abbiano fra loro tutta la possibile corrispondenza. Sarebbe superfluo disputare dei servigi che un catasto generale potrebbe rendere nell'avvenire, mentre il problema è posto in condizioni, le quali non permettono di trarre alcun servizio dai catasti presenti nemmeno per togliere le maggiori discrepanze fra le provincie, dalle quali erano costituiti gli antichi Stati d'Italia. Ma non sarebbe superfluo richiamare alla mente che il sistema preferito di tenere distinta la imposta sulla ricchezza mobile da quella sulla ricchezza stabile non potrebbe alterare il concetto di chiedere tanto coll'una quanto coll'altra un tanto per cento della rendita rispettiva.

Si comprende facilmente che l'interesse della finanza induca a domandare una somma certa, la quale per la nuova tassa sarebbe di cinquantacinque milioni da ripartirsi dapprima fra le provincie col ragguglio della popolazione, della tassa fondiaria e della tassa di bollo e registro. Lasciando per ora da parte quelle riserve che si potrebbero fare intorno alla quantità della somma ed alla qualità degli elementi di ragguglio proposti in modo assoluto ed in modo relativo, crediamo opportuno di ripetere in riguardo alla imposta fondiaria il seguente dilemma. O si parla dell'imposta ora vigente, ed è chiaro che per norma della nuova

tassa sulla ricchezza mobile si prenderebbe quella tassa della quale è riconosciuta necessaria la perequazione per la ricchezza stabile; si prenderebbe una tassa sproporzionata e disuguale per norma di una tassa da ripartire coll' amore della equità della proporzione e della eguaglianza. O si parla della imposta perequata, ed è chiaro che le due tasse sulla ricchezza stabile e sulla ricchezza mobile sono collegate fra loro tanto strettamente da non potersi senza la perequazione della prima venire all' applicazione della seconda.

Il contingente sarebbe distribuito fra le provincie dal ministro delle finanze col parere del consiglio di Stato. La distribuzione fra i comuni si farebbe dall' autorità finanziaria a ciò delegata; sarebbe sottoposta al consiglio provinciale, e il prefetto deciderebbe del loro dissenso, salvo pei comuni il ricorso al ministro. Dagli elementi di questo secondo ragguaglio si esclude la tassa sui contratti, aggiungendosi il prodotto delle rendite comunali « perchè, composte come esse sono di beni stabili e di dazi sopra i consumi, eminentemente sono capaci di esprimere in complesso la rispettiva agiatezza dei vari comuni di ogni provincia. » Tali parole non saranno accolte e interpretate senza qualche riserva pel rapporto che sia dato di riscontrare fra la rendita della ricchezza mobile ed i prodotti che si ritraggono dai comuni non solo dai loro beni stabili e dai dazi di consumo, ma anche dai centesimi addizionali relativi alla imposta fondiaria. Ma, prima di accennare a questa e ad altre riserve colla massima brevità e discrezione, dobbiamo descrivere almeno le parti principali dell' ideato sistema.

Il contingente imposto ai comuni sarebbe ripartito fra i cittadini in ragione dei loro redditi certi o presunti ed anche variabili ed eventuali, « derivati dall' esercizio di qualsiasi industria ed occupazione agraria, manifattrice o mercantile, materiale, intellettuale o morale. » Sono compresi « gli assegni ed emolumenti che il contribuente gode in viveri, alloggio e qualsivoglia altra specie, quando non sieno soggetti ad altre contribuzioni dirette. » Sono eccettuate (oltre le rendite che si riferiscono al debito pubblico,

alle società di mutuo soccorso ed alla dotazione della corona) anche « quelle rendite sui beni stabili che si trovano soggette alla contribuzione fondiaria o prediale, o che per disposizione della presente legge sieno già una volta assoggettate alle imposte in essa stabilite. » Mentre gl' indigenti non sono e non potrebbero essere sottoposti alla tassa, i possessori di un reddito inferiore alle trecento lire pagherebbero due lire; e pei redditi fra le trecento e le cinquecento lire la tassa sarebbe regolata con una certa progressione per evitare ogni soverchia disparità nell'ordine e nel grado del contributo.

Una commissione comunale sarebbe incaricata di tutte le operazioni occorrenti per determinare in prima istanza la somma dei redditi e della imposta pei singoli contribuenti. Contro la somma del reddito attribuito si appellerebbe tanto dal contribuente, quanto dal fisco ad una commissione provinciale. La imposta sarà dovuta « nel comune ove l'individuo abbia il suo domicilio o l'ente morale la sua sede primaria, al tempo in cui dovrà esser fatta la dichiarazione, e l'imposta di chi non abbia domicilio stabile sarà dovuta in totalità nel comune in cui egli si trovi al tempo medesimo. » Per le dichiarazioni infedeli è posta una multa eguale al doppio della tassa dovuta, avuto riguardo alla differenza fra il reddito vero ed il reddito dichiarato.

Esposte per sommi capi le parti principali del sistema, ci sembra che i dubbi più gravi si possano restringere: 1° al principio, alla somma, alle norme ed alle guarentigie della ripartizione; 2° al privilegio assoluto o relativo a favore del debito pubblico; 3° al luogo del pagamento. Quest'ultima quistione, che potrebbe avere l'apparenza di secondaria e di accessoria, ha per sè medesima una certa importanza, come poche parole basteranno a dimostrare. Intorno al primo dubbio, non è da tacere come l'autore del progetto riconosca francamente che il principio della *quotità* dovrà col tempo prevalere al principio della *ripartizione*. Intanto, la mancanza delle necessarie statistiche ed il timore di vedere delusa l'aspettativa del fisco dai contribuenti meno delicati e scrupolosi, giustificerebbero un progetto proposto per

due anni coi temperamenti e correttivi già mentovati. I pericoli della disuguaglianza (conchiude lo scrittore del lodato rapporto) s'incontrerebbero nei due metodi della *quotità* e della *ripartizione*. Ma col metodo della *ripartizione* si riuscirebbe ad attenuare quei pericoli ed a formare in breve periodo di tempo una statistica esatta della ricchezza mobile coll'interessato concorso di tutti i cittadini. Col metodo della *quotità* si avrebbe invece il doppio pericolo della corruzione morale da un lato e dello scarso prodotto dall'altro.

Non guarderebbe troppo nel sottile chi, per raccogliere qualche indizio generale e probabile della ricchezza mobile, non fosse contento di restringersi alle norme della popolazione, della imposta fondiaria e della tassa di bollo e registro, e desiderasse di rivolgere l'attenzione agl'istituti d'industria e di credito, alle strade ferrate, ai capitali fruttiferi, al saggio dell'interesse e ad altri simili argomenti. Ma la difficoltà della ripartizione non sarebbe diminuita, ed il numero delle ricerche non corrisponderebbe alla urgenza del bisogno e al desiderio di confronti ben ordinati e soddisfacenti. Per supplire al difetto delle norme più necessarie ed opportune, non è dato d'immaginare alcuna condizione fuori di questa; vale a dire che la somma proposta sia tanto discreta da potersi ritenere inferiore alla somma dovuta. Richiedendosi, a cagione di esempio, trentacinque o quaranta milioni col metodo della *ripartizione*, si avrebbe una fiducia assai fondata che il primo ragguaglio fra le provincie non eccedesse le forze contributive della ricchezza mobile. Ed aggiungendosi al metodo della *ripartizione* quello della *quotità*, sarebbe dato di conseguire senza ritardo i vantaggi dell'uno e dell'altro; i vantaggi dell'uno, colla certezza di una somma determinata; i vantaggi dell'altro, colla probabilità di una somma maggiore.

Ci sia lecito di meglio significare il nostro concetto distinguendo la imposta ripartita dall'imposta che sarebbe proporzionata ad un tanto per cento. La prima sarebbe pagata in modo assoluto col sistema della *ripartizione*, la seconda si pagherebbe in quei casi nei quali dalla norma di un tanto per cento risultasse una somma maggiore, comin-

ciandosi ad applicare il sistema della *quotità* in corrispondenza coi buoni principii della economia, della giustizia e della finanza. Una parte dell' aumento che ne conseguìtasse si potrebbe concedere ai comuni e alle provincie, mettendosi in accordo il loro interesse con quello dello Stato. Noi prevediamo due obbiezioni: 1° che la somma recata ad esempio sarebbe di trentacinque o quaranta milioni, mentre se ne chiedono cinquantacinque; 2° che, unendo insieme i due metodi diversi della *ripartizione* e della *quotità*, supponiamo risoluto per questa il problema che è appunto da risolvere. Alla prima obbiezione risponderemo che fra la somma richiesta e la somma riscossa potrebbe correre alla fine dell' anno una differenza tanto più disagiata, quanto più fosse stata preceduta ed accompagnata dalle difficoltà di una tassa nuova e per una somma che renderebbe meno scusati e sopportabili i difetti della ripartizione. Risponderemo che se la ricchezza mobile colla ragione di un tanto per cento potrà rendere nell'atto pratico una somma maggiore, questa somma maggiore non si avrà a caso, ma colle norme proposte per verificare le dichiarazioni dei contribuenti e colla vigilanza dei comuni interessati. Il fisco non rinunzierebbe ad un prodotto più ragguardevole, e si correggerebbero quelle disparità, le quali sono inseparabili da qualunque sistema di ripartizione. Alla seconda obbiezione ha già risposto per noi lo stesso autore del progetto, proponendo (come ha fatto) che il contingente ripartito fra i comuni si ripartisca in proporzione della rendita dei cittadini non sottoposta ad altre contribuzioni dirette.

Se dal principio, dalla somma e dalle norme della tassa sui redditi della ricchezza mobile passiamo alle guarentigie dell' applicazione, noi crediamo che tutto il congegno amministrativo si possa ridurre alla desiderata semplicità. Abbiamo già notato che il primo ragguaglio si farebbe fra le provincie dal ministro col parere del consiglio di Stato. L'ingerenza diretta del governo centrale in questo primo ragguaglio è giustificata per sè medesima, potendosi soltanto proporre che gli atti relativi sieno comunicati al parlamento entro ad un termine definito. Pel secondo raggua-

glio, relativo al contingente provinciale da ripartire fra i comuni, abbiamo veduto che il prefetto deciderebbe fra l'autorità finanziaria ed il consiglio della provincia, competendo ai comuni il diritto di ricorrere al ministro contro il consiglio medesimo od il prefetto. Quando il governo ha ripartito fra le provincie la somma richiesta, la sua ingerenza si rende meno necessaria nella successiva ripartizione fra i comuni. Fate che questa sia rimessa ad una commissione della provincia con appello al consiglio ed eviterete gl'inconvenienti: 1° di sottoporre alla decisione del prefetto il voto del consiglio provinciale pel disaccordo fra questo ed un impiegato governativo chiamato col titolo di *autorità finanziaria*; 2° di richiamare al ministro tutti i ricorsi dei comuni, applicandosi una legge a condizioni di fatto, le quali dai rappresentanti del luogo saranno riscontrate senza pericolo di arbitrio, di errore e di abuso. Pel terzo ragguaglio (cioè per la ripartizione del contingente comunale fra i cittadini) si propongono nel progetto due commissioni, l'una del comune e l'altra della provincia; e sta bene, tanto più che la commissione della provincia potrebbe pur servire all'opera del secondo ragguaglio, come abbiamo poc'anzi accennato.

Il secondo dubbio, del quale abbiamo fatto parola, si riferisce alla rendita del debito pubblico, non già per l'esenzione dal contributo imposto alla ricchezza mobile, ma pel titolo al quale l'esenzione medesima sembrerebbe attribuita. Leggiamo nel rapporto che si venne disputando se la rendita del debito pubblico fosse compresa fra quelle soggette alla tassa, dopochè « alcuni governi nel contrarre prestiti avevano formalmente promesso che la rendita pubblica si sarebbe sempre lasciata immune da qualsivoglia imposta. » E leggiamo ancora che l'Italia è appunto fra quegli Stati, nei quali la promessa formale esiste. Laddove questa promessa formale esista veramente, il valore del patto può essere discusso e interpretato colle ragioni della equità, della giustizia e del diritto pubblico. Ma in Italia è da ricordare che quando venne compilata ed approvata la legge organica del debito pubblico si volle esclusa qualunque imposta

speciale, ma non si volle escludere il caso di una imposta generale. La quistione giuridica sarebbe quindi assai meno ardua e complicata fra noi, se non fosse preceduta da una quistione di convenienza economica e di necessità finanziaria. La franchigia proposta si riduce per tanto ad una condizione dei contratti di prestito; condizione promessa nell'atto d'istituire una tassa temporanea, e nell'atto di chiedere al credito pubblico un concorso straordinario, che sarebbe forse pagato a troppo caro prezzo qualora le minacce del fisco facessero contrasto ai bisogni della finanza.

Al terzo dubbio, che riguarda al luogo del pagamento; abbiamo dato una certa importanza anche per l'interesse dello Stato, delle provincie e dei comuni. Ricordiamo prima di tutto che dal progetto della nuova tassa risulta come alle provincie ed ai comuni si concederebbe la facoltà di porre centesimi addizionali fino al venticinque per cento della somma dovuta allo Stato. Ricordiamo in secondo luogo che la imposta si pagherebbe nel comune in cui si avesse domicilio. Ricordiamo in terzo luogo che sono soggetti alla imposta i redditi certi e presunti, variabili ed eventuali derivati dall'esercizio di qualsiasi industria ed occupazione, ed anche dagli stessi beni stabili per la parte non colpita dalla contribuzione fondiaria. Ricordate queste cose, diremo che la regola del domicilio non è fidata e sicura; non corrisponde alle ragioni della giustizia e dell'interesse pubblico, e contraddice alla natura ed al fine del proposto sistema. Si è preferito il sistema della *ripartizione*, perchè tutti i contribuenti sarebbero interessati a prevenire le frodi. Ma se nello stesso tempo piacesse di preferire il domicilio alla sede della ricchezza posseduta, i contribuenti dei luoghi diversi da quello del domicilio non avrebbero interesse e modo di cooperare alla scoperta del vero. Il contingente del comune si ripartirebbe fra gli abitanti, anzichè fra i possessori della ricchezza domiciliati in altro comune. Gli abitanti non avrebbero interesse e modo di conoscere ciò che avvenisse fuori della loro cerchia, e le indagini del fisco sarebbero di gran lunga più difficili ed esposte più di frequente alle delusioni ed agli abbagli.

Non crediamo d'ingannarci affermando che le ragioni della giustizia e dell'interesse pubblico richiedono che si prenda norma dalla sede della ricchezza posseduta e non già dal domicilio del contribuente. S'impone ai comuni una somma ripartita secondo la loro ricchezza vera o presunta, e i comuni sarebbero impediti di ripartire quella somma in proporzione della ricchezza posseduta nel loro territorio, e costretti a gettare sugli abitanti un carico ragguagliato alla ricchezza medesima (vera o presunta), mentre i possessori altrove domiciliati non avrebbero alcun rapporto con essi e pagherebbero pel contingente imposto al comune del domicilio?

Le ragioni della giustizia e dell'interesse pubblico sarebbero offese anche per altri rispetti. Alla buona amministrazione di uno Stato devono partecipare il governo, le provincie ed i comuni colle necessarie facoltà ed ingerenze. In Italia, se vuolsi da sèno provvedere all'augurato ordinamento amministrativo, il quale riposi sulla costituzione dei municipii e delle provincie, non si vorrà dimenticare come questo problema sia collegato con quello delle imposte generali e dei centesimi addizionali. All'interesse e al diritto dei municipii e delle provincie non è bene provveduto col sistema della ripartizione, colle norme del domicilio e coi limiti o troppo ristretti o troppo assoluti dei centesimi addizionali. Noi abbiamo accennato al doppio sistema della *ripartizione* e della *quotità* per assicurare coll'uno al pubblico tesoro una somma determinata, e per dischiudere coll'altro la via a proventi maggiori entro ai limiti di una cifra massima regolata in ragione di un tanto per cento. L'interesse dei municipii e delle provincie corrisponderebbero meglio all'interesse dello Stato col metodo della compartecipazione ai prodotti di una imposta proporzionata alla ricchezza mobile dei singoli contribuenti, di quello che sia col metodo dei centesimi aggiunti ai contingenti municipali e provinciali. Certo è che i municipii e le provincie ritraggono un provento dal contributo della proprietà stabile posta nei loro territori; certo è che anche la ricchezza mobile approfitta dei servigi provinciali e municipali; certo è che noi

problema, ora toccato rapidamente, si comprendono guarantee di molto valore nell'ordine della giustizia, dell'opportunità e dell'interesse pubblico.

Il progetto si chiude coll'attribuire al governo la facoltà di regolare quanto occorre per la esecuzione della legge e di fissare « i termini di tutte le operazioni, le ammende, le epoche del pagamento, *il modo di sopperire alle spese di ripartizione e riscossione*, il modo di supplire alla mancanza dei commissarii. » La facoltà delle ammende delegata dal potere legislativo al potere esecutivo equivarrebbe ad una specie di abdicazione, se non fosse entro a certi limiti contenuta. Ma la riserva di sopperire alle spese di ripartizione e riscossione avrebbe del superfluo, se non avesse dell'arcano. Avrebbe del superfluo, quando si procedesse colle regole ordinarie della pubblica amministrazione e cogli assegnamenti del bilancio. Avrebbe dell'arcano, se nella formula surriferita si racchiudesse il pensiero di far cadere le spese di ripartizione o di riscossione in bilanci diversi da quello dello Stato. Un ministro poco discreto potrebbe gettarne il carico sopra i comuni e le provincie, ed avere a propria scusa una formola che gli concederebbe la facoltà di *fissare il modo di sopperire alle spese di ripartizione e riscossione*. Una indiscrezione tanto grave non sarà creduta probabile nemmeno da coloro, i quali dall'abuso dei decreti e dei regolamenti fossero indotti a temperarne l'uso con qualche maggiore vigilanza e cautela. Ma le parole trascritte, quand'anche non avessero dell'arcano o del superfluo, meriterebbero pur sempre di essere chiarite, a meglio determinare la natura ed i limiti delle facoltà delegate dal potere legislativo all'esecutivo.

Ci sia lecito di richiamare l'attenzione sopra una verità trascurata con soverchia agevolezza, quantunque sia cosa del più grave momento per l'ordine buono e per la retta perequazione dei pubblici tributi. La verità è che le due imposte sulla proprietà stabile e sulla ricchezza mobile possono diversificare per le indagini, pei procedimenti, pei metodi e per le forme, ma non possono diversificare pel principio regolatore. Il principio regolatore delle due im-

poste è la rendita accertata o presunta, fuori della quale si divagherebbe a caso e ad arbitrio, senza rispetto ad alcun principio di equità, di economia e di giustizia. Nel principio della rendita accertata o presunta è riposto il fondamento della vantata proporzione. Colla imposta prediale s'intende a prelevare una parte proporzionata della rendita che procede dalla proprietà stabile; e colla imposta sulla ricchezza mobile s'intende a fare altrettanto per la rendita che procede dalla medesima. Il problema della perequazione consiste nel coordinare le due imposte in modo che siano, per quanto è possibile, proporzionate alla rendita rispettiva.

Non si afferma per questo che se dalla imposta prediale è prelevato (a cagione di esempio) un otto o un dieci per cento, non si possa ed anzi non si debba prelevare dalla imposta sulla ricchezza mobile un cinque od un sette per cento, avuto riguardo alla diversità delle condizioni e delle circostanze; tanto più che una parte della imposta prediale si venne col tempo scomputando dal prezzo dei contratti. Non si afferma nemmeno che mentre il ragguaglio della imposta prediale si compie col mezzo delle stime sommarie ed uniformi, il ragguaglio della imposta sulla ricchezza mobile non si possa e non si debba compiere con metodo diverso. Le due imposte hanno un principio comune, vale a dire il principio della rendita vera o presunta, ed hanno comune il bisogno di essere perequate. Hanno pure in comune la condizione di dovere, mentre si sta svolgendo il problema della perequazione, corrispondere una somma determinata alla finanza, la quale non è in grado di sopportare le indagini prolungate e di esporsi a prove troppo ardue ed incerte. Supponiamo che la somma determinata per la imposta prediale sia di centodieci o di centoventi milioni, e che la somma determinata per la imposta sulla ricchezza mobile sia di trentacinque o quaranta milioni. Sieno quelle due somme, diremmo quasi, il punto di partenza per la successiva perequazione colla norma di un tanto per cento e con regole chiare, semplici e precise.

Ai comuni ed alle provincie si rimetta l'opera di tale perequazione. Alla vigilanza del governo ed al sistema dei

ricorsi si aggiunga lo stimolo di un interesse diretto e legittimo, chiamandosi i comuni e le provincie a partecipare collo Stato all'aumento dei prodotti che si ritrarrebbero oltre la somma determinata in modo preventivo a favore del pubblico tesoro. Per tal modo si aprirebbe la via a perequare le due imposte colla rendita vera o presunta; a mettere in accordo gl'interessi dello Stato, delle provincie e dei comuni; a rendere possibili le riforme tanto desiderate e necessarie della pubblica amministrazione. Queste riforme, tanto desiderate e necessarie, trasporteranno alcune attribuzioni ed alcune spese dallo Stato alle provincie ed ai comuni; ma non fa mestieri di soggiungere che alla qualità delle ingerenze dovrà corrispondere la facoltà dei proventi.

§ 5. — Le tasse indirette e suppletive.

Abbiamo chiamate imposte principali o dirette quelle che tengono ragione della rendita, la quale procede dalla proprietà stabile o dall'esercizio della industria, delle arti, delle professioni e del commercio. Ed abbiamo chiamate accessorie e suppletive le imposte che per modo indiretto, vale a dire nella occasione dei contratti, delle eredità e dei consumi tendono a prelevare una parte di quelle rendite svariate e minute, le quali riescano a sottrarsi dal contribuire direttamente nella proporzione desiderata e necessaria. Poche parole diremo intorno alle tasse del bollo, del registro e delle ipoteche; e mentre pei dazi di consumo ci riportiamo al discorso che ne abbiamo fatto ragionando delle riforme municipali e provinciali, non tralasceremo di gettare qualche motto sulle dogane e sulle privative coì riguardi richiesti dalle condizioni della finanza.

Le tasse del bollo, del registro e delle ipoteche non saranno veramente perequate, finchè le leggi civili e gli ordini dei giudizi non corrispondano al concetto della eguaglianza e della unità. Obbiezioni molto gravi si fecero contro l'antico e contro il nuovo sistema in nome della giustizia, della pub-

blica economia, delle tradizioni e delle abitudini. Nell'Italia settentrionale, al dire del Pecchio, « la legge del registro ci rammenta la nobile fermezza del corpo legislativo della repubblica italiana. Questa tassa era stata adottata dal governo della repubblica cisalpina nell'anno VII; ma la difficoltà dei tempi e l'insorta guerra non permisero di porla ad esecuzione. Fu riproposta nel 1803 al corpo legislativo della repubblica italiana. La presenza di Bonaparte in Italia, la pompa del suo potere e di due nuove corone, l'esempio (sempre contagioso) della docilità dei legislatori francesi, tutto sembrava presagire l'unanime adesione dei legislatori italiani alla nuova legge. Ma questo corpo, compreso della propria dignità, opinò liberamente e la rigettò. Buonaparte, non avvezzo a trovare resistenza, annichilò il corpo renuente, preparando nell'esempio della sua distruzione le altre autorità ad una cieca ubbidienza. La legge, ossia questa reprobazione di una rappresentanza nazionale, comparve nel 1806 coll'aurora del regno nascente. »¹ Il prodotto netto del registro e delle ipoteche fu nel 1811 di lire 8,288,317, e quello del bollo fu nel 1812 di lire 5,184,199. « Questo prodotto sembrerà sorprendente a noi che non siamo avvezzi alle imposte indirette. In Inghilterra, dove questo genere d'imposta è preferito ad ogni altro, la tassa del bollo percuote fino i guanti, i cappelli, gli almanacchi, i medicamenti e rende annualmente circa due milioni e mezzo di lire sterline. »²

Le tradizioni e le consuetudini hanno sempre avuto ed avranno sempre il loro principio, il quale per natura delle cose e degli uomini è sempre accompagnato da maggiori o da minori difficoltà allorchè si riferisce alla applicazione di nuove imposte. Il rispetto delle tradizioni e delle consuetudini può indurre a procedere con un certo riserbo, ma non potrebbe indurre a condannare pel solo titolo della novità quei tributi, i quali fossero richiesti dalla ragione del servizio pubblico e dalla necessità delle finanze. Ad alcuni governi si gettò il meritato rimprovero di avere posti in

¹ Pecchio, *Saggio storico della amministrazione finanziaria dell'ex-regno d'Italia dal 1802 al 1814*.

² Pecchio, *Saggio storico*.

oblio gli argomenti della moderna civiltà, di avere negletta l'educazione del popolo, di avere trascurati quei provvedimenti ed istituti, i quali dovevano conferire ai progressi economici e morali, civili e politici dei cittadini. Ma tutti questi sacrificii erano forse rimeritati dall'allevamento di quei carichi, coi quali sarebbe stato concesso di cacciare in bando l'ignoranza dal volgo inerte ed illuso, di agevolare i rapporti dei commerci e lo scambio delle idee, di sostituire gli stimoli dell'attività, della previdenza, dell'emulazione e del lavoro alle lusinghe vane e fallaci, ed alle tristi abitudini che ne derivano? Tutto le tradizioni non sono buone, e non tutte sono invocate a proposito. Ma tutte le imposte hanno i loro inconvenienti, ed è buon consiglio l'appigliarsi a quelle le quali con inconvenienti minori possono corrispondere ai principii della economia, della equità e della giustizia, alle ragioni del servizio pubblico ed alle necessità della finanza.

Le tasse relative ai contratti ed alle successioni hanno il doppio intento di servire ad un interesse di ordine pubblico e ad un interesse fiscale. Ad un interesse di ordine pubblico, cogli istituti indirizzati alla conservazione ed alla pubblicità degli atti a tutela della buona fede ed a garanzia dei cittadini; ad un interesse fiscale, col ritrarre nell'occasione del trasferimento dei capitali una parte del loro valore. L'interesse dell'ordine pubblico richiede che la protezione sociale non venga meno agli atti così pubblici come privati, e che sia concessa colla maggiore agevolezza per le formalità e per le spese. L'interesse fiscale non discioglie dal rispetto dell'economia e della giustizia, come farebbe se una imposta accessoria e suppletiva sulla rendita fosse convertita in una imposta ripartita a caso e fuori di ogni proporzione sul capitale.

È indubitato che una sola imposta non riesce a colpire direttamente tutte le rendite, le quali riuscendo a sottrarsi alle altre tasse, sarebbero colpite nel trasferimento dei capitali ad esse rendite relativi. Ma è pure indubitato che gli uomini meno favoriti dalla fortuna sono più di frequente soggetti alla contribuzione dei contratti, e che le famiglie più agiate, o vendono di rado i loro beni o mettono le spese e le imposte

a carico dei richiedenti. Si dirà che la legge della offerta e della richiesta esercita un impero inesorabile sul prezzo delle vendite e sul frutto dei capitali dati a prestanza; ma quella legge, mentre da un lato s'informa alle ragioni dell'utilità e del bisogno, è dall'altro modificata od aggravata dalle condizioni artificiali più o meno potenti e diverse. Non è poi da tacere che la gravanza soverchia dell'imposta sarebbe di ostacolo alla frequenza dei contratti e di eccitamento all'inganno ed alle frodi. Le ragioni della economia, della finanza e della moralità ne sarebbero offese in modo tanto più pericoloso quanto fosse meno avvertito. Le ragioni dell'economia, perchè troppo giova che i beni passino liberamente nelle mani di coloro i quali sieno atti a renderli più fecondi coll'opera e coi capitali; le ragioni della finanza, perchè colle somme che vengono riscosse sarebbero da porre in riscontro le somme che vengono sottratte, oltre l'aumento delle spese e la perdita del tempo per le moltiplicate formalità e cautele; le ragioni della moralità, perchè la coscienza pubblica si perverte a segno da dimenticare che il nome di uomo onesto e di vero cittadino ripugna dall'uso di frodare i diritti del tesoro pubblico.

Le imposte sulle successioni non sono da confondere colle imposte sui contratti almeno in riguardo al libero trasferimento dei beni ed alla eguaglianza delle condizioni nei loro rapporti coi contribuenti. Non tutti vorrebbero essere eguali davanti alla legge; ma tutti, vogliano o non vogliano, sono eguali in faccia alla morte. Quando il moto della produzione si arresta per caso di natura anzichè pel fatto dell'uomo o della legge, è da credere, stando nei termini più generali, che la imposta sui beni trasmessi per eredità riesca meno nociva. Abbiamo detto di stare nei termini più generali, perchè non potremmo entrare con qualche particolarità nell'esame di quei sistemi, i quali debbono tenersi subordinati ai principii del codice civile.

Fra le riforme desiderate alcune sono desiderabili per l'interesse dell'economia e della giustizia, ed altre o sarebbero poco meno che impossibili, o col pretesto della moderazione e della eguaglianza farebbero contrasto alla equità.

Quanto desiderate, altrettanto desiderabili sarebbero quelle riforme, le quali applicando il principio della pubblicità agli atti ed ai contratti distinguessero i documenti pubblici dai privati con guarentigie obbligatorie per gli uni, facoltative per gli altri, semplici, spedite e sicure per tutti; mettessero in accordo nel sistema delle *quote proporzionali* l'elemento economico coll'elemento giuridico, e non escludessero dal sistema della pubblicità gli atti minori, quasichè venisse meno la ragione dell'ordine pubblico, laddove l'interesse del fisco non avesse un predominio diretto ed assoluto. Può sembrare più desiderabile che possibile una riforma, colla quale alle *quote proporzionali* venissero sostituite le *quote fisse*. Dei due sistemi si è fatto esperimento in Italia fino a questi ultimi tempi; del primo nelle provincie del settentrione e del centro, del secondo nelle provincie del mezzogiorno. Il pubblico erario ritraeva venti milioni nel Piemonte, dieci nella Lombardia, dieci nell'Emilia, nella Toscana, nell'Umbria e nelle Marche, e sette in Napoli ed in Sicilia.¹

La nuova legge, colla quale s'intese ad applicare in tutte le provincie del regno la tassa del bollo, del registro e delle ipoteche, incontrava specialmente nelle provincie meridionali quelle difficoltà, delle quali renderebbe ragione anche la diversità delle leggi, delle abitudini e della storia. La storia ne ricorda che le tasse del bollo e del registro furono ordinate nel già reame di Napoli, colle leggi del 1807 la prima e del 1809 la seconda; accresciuta poscia coll'altra legge del 1812 dal due al tre per cento per le vendite e dal quattro al cinque per cento per le successioni fra estranei; ricorda che si posero in opera i più sottili accorgimenti per deludere la vigilanza e l'interesse del fisco e che molti errori, inganni od abusi vennero scoperti nelle successive verificazioni. Il ristorato governo borbonico aboliva nel 1816 la percezione dei *diritti gradual*i conservando soltanto i *diritti fissi*. Per conservare in qualche modo i proventi fiscali fu ordinato che le trascrizioni degli immobili non fossero più volon-

¹ Piemonte L. 20,677,574; Lombardia L. 10,300,800; Toscana lire 2,667,622; Parma L. 298,400; Modena L. 913,338; Romagna L. 2,281,671; Umbria e Marche L. 2,473,700; Napoli e Sicilia L. 7,482,822, 89.

tarie, ma obbligatorie, e soggette ad un termine di rigore, e che le dichiarazioni delle successioni anche in linea diretta fossero soggette ad un certo diritto. « Ma le difficoltà ed i richiami non cessarono per questo, notandosi particolarmente il danno sofferto dai piccoli proprietari, obbligati di recarsi o farsi rappresentare con molta spesa nei capoluoghi delle provincie per le trascrizioni dei passaggi d'immobili tanto per atto tra vivi quanto per successione. » Indi si concludeva « che non debbano esservi più diritti gradualì nella registrazione, che debbano unicamente rimanere quei termini di rigore che sono solamente nell'interesse della parte, che le successioni non debbano più essere soggette ad alcun dazio, e che le trascrizioni infine rimangano volontarie. »¹

La diversità della giurisprudenza e della procedura riesce a modificare in peggio gli effetti di una tassa, la quale è collegata con norme diverse per gli atti civili e giudiziari, per alcuni uffici pubblici e per gli archivi. Ma tenendosi conto della storia, delle abitudini e delle circostanze, è fuori di dubbio che le provincie del mezzogiorno confortate dal desiderio di cooperare colle provincie sorelle al bene della patria comune, hanno un merito tanto maggiore quanto più antiche erano le ripugnanze e più gravi le difficoltà da superare e da vincere.

Delle tasse di consumo abbiamo già avuto occasione di parlare specialmente pei rapporti fra lo Stato ed i Comuni. Abbiamo veduto che dal canone gabellario e dalla imposta sulle bevande del Piemonte, dal dazio di consumo in Lombardia, Parma, Modena e Romagna, si ritraggono presso a diciotto milioni non computate le condonazioni e le spese. Chi si compiace di confrontare gli esperimenti e le cifre anche di luoghi e di tempi diversi, potrebbe per questo secondo rispetto ricordare che l'antico regno italico ritraeva nel 1811 dal dazio di consumo, detratte le spese di amministrazione e le competenze dei comuni, la somma di lire 22,073,827.²

¹ Preambolo della legge del 21 giugno 1819.

² Prodotto netto del dazio di consumo nei comuni murati, lire 15,109,297; nei comuni aperti, lire 6,963,530; in tutto, lire 22,073,827.

Il dazio addizionale a favore dei comuni fu di L. 2,491,378. Le spese di

Questo dazio, che vige tuttora nella Lombardia ed in altre provincie, si riordinava nel 1803 dividendosi i comuni murati in varie classi con una diversa tariffa. Il Pecchio afferma che l'aumento del carico non fu eccessivo e non riuscì a danno degli operai, i quali, per la domanda crescente di lavoro, videro in breve tempo cresciuti e raddoppiati anche i loro salari. Nei comuni aperti il dazio si rivolse al consumo del pane, della carne, del vino e dei liquori. Dopo avere poi narrato come il regolamento del 1810 moltiplicasse le formalità e i disagi per coloro, i quali avessero preferito il pagamento del dazio all'appalto colla finanza, e come nel 1811 tutti si riscattassero dalle minacciate molestie con patti vantaggiosi alla finanza medesima, conchiude: « Così a dir vero questa specie di vessazione fu piuttosto una minaccia che un fatto, piuttosto un'astuzia che un'oppressione. »¹ Ma se la minaccia e l'astuzia facevano accettare patti più gravi, è certo che la quiete ed il comodo dei venditori avevano un prezzo pagato dai compratori. Ed ora forse più non rimane nemmeno il conforto o la scusa di avvantaggiare l'interesse della finanza, sapendosi che in alcune provincie pel dazio dei comuni aperti si fanno appalti complessivi, i quali divisi e suddivisi vengono a moltiplicare i guadagni degli imprenditori principali e subalterni col danno dei contribuenti e senza profitto per la finanza.

I finauzieri si lagnano che il dazio di consumo, molto secondo nei comuni murati, renda pochissimo nei comuni aperti, e che specialmente gli abitatori delle campagne, non comperando al minuto, riescano a sottrarsene, quantunque le loro condizioni economiche sieno più prospere e sicure di quelle del maggior numero dei contribuenti. Con certe tasse locali si è cercato un compenso giustificato da un principio di equità e di eguaglianza qualora non si ecceda, come si è talvolta ecceduto, nell'applicarle. Il finanziere del regno italico, al dire dello storico « metteva con-

esazione superavano di poco il quattro per cento. Così il Pecchio, soggiungendo: « Non debbo tacere che in generale le nostre finanze nell'economia delle spese di percezione riportavano il vanto sopra le finanze di molti stati d'Europa. »

¹ *Saggio storico dell'amministrazione finanziaria dell'ex-regno d'Italia.*

tinuamente a tortura l'ingegno, onde rinvenire il modo di chiamare le popolazioni delle campagne ad un maggiore contributo. Questa irrequietudine lo precipitò nel 1809 in una funesta misura. Immaginò il dazio della macina, cioè un tessuto di vessazioni degno dei secoli feudali. Questo dazio, che colpiva indistintamente e particolari ed esercenti, che portavano alla macina il frumento, imponeva tali e tante minuziose cautele, che i contribuenti erano esposti ad essere vittima ad ogni momento o della propria negligenza o della tirannia degli agenti di finanza. Un grido universale si alzò contro questa avania, e molte popolazioni difesero la loro causa colle armi alla mano. Il ministro fu costretto a ritrattarsi dopo avere cagionato al tesoro la perdita di un mezzo milione. »¹

L'arco a volerlo tendere troppo si rompe, e molte volte colla rigidezza soverchia delle forme si va contro l'intento. È una verità penosa ma certa, che sovente nell'ordine delle imposte la forma prevale alla sostanza o si confonde con essa. La tassa del pane è meno odiosa, quantunque meno equamente riesca ripartita; l'altra della macina, che avrebbe voluto togliere la parzialità e le esenzioni, fu odiosissima. La ragione ne è manifesta; ma cosa guasta capo non ha, e non può più averne. Nelle provincie romane, quantunque appartenessero ad uno Stato medesimo, noi vedemmo dove il dazio di consumo colle norme del regno italico, e dove l'imposta del macinato.

Le tasse di consumo non hanno il vanto infelice di essere una invenzione moderna. Nella Prussia per una legge del 1831 lo Stato percepisce in ottantatrè città una tassa di macinato, ed un'altra di macello, lasciandone un terzo alle amministrazioni municipali, mentre nei comuni di campagna le tasse dirette vengono preferite. Ma questo sistema rimonta ai tempi di Federico, e sembra confarsi a tradizioni, a consuetudini e ad usanze, le quali gli conferiscono il pregio della opportunità. In alcune parti della Germania per altro s'inclina a preferire anche pei bisogni locali le tasse dirette ai dazi di consumo. Col sistema delle tasse di-

¹ Pecchio, *Saggio storico*, ec.

rette, i contribuenti sanno meglio come sono trattati dai loro rappresentanti. Quando la rappresentanza dei municipii è costituita col principio delle libere elezioni, e per essere elettore è posta la condizione di contribuire alle tasse dirette, sarebbe da temere che gl'interessi collegati colle tasse di consumo non avessero una guarentigia immediata ed efficace, se la legge con un ufficio moderatore non supplisse all'applicazione incompiuta di quel principio supremo.

L'assemblea costituente di Francia, dopo aver abolite nel 1790 quelle esenzioni, delle quali alcuni erano privilegiati, si preparava ad una generale riforma. Ma nell'anno successivo, invece di riordinare, cancellò e distrusse tutte le imposte che si riscuotevano alle porte delle città. Il misero stato, al quale furono ridotti gli ospizi del comune di Parigi e la sospesa distribuzione dei sussidii, indussero a consentirgli la facoltà di imporre una tassa chiamata municipale o di beneficenza, ed una simile facoltà fu pure concessa, in difetto di entrate ordinarie, ai comuni di una certa importanza. La rivoluzione francese non avrebbe voluto saperne di tasse indirette. Colla imposta prediale meglio distribuita, colla personale e mobiliare, con quella sulle porte e finestre, coll'altra del bollo e registro, colle dogane, colle poste e colle foreste intendeva di provvedere al bisogno, abolendo le tasse del sale, delle bevande e delle barriere.

Tutti sanno per quali straordinarie e terribili vicende si precipitasse a disperate risoluzioni, ed al più disperato di tutti i partiti, alla moneta di carta. Ricomposti, col genio e colla fortuna di un uomo meraviglioso, gli ordini sociali e governativi; ravvivata la circolazione e la fiducia, onde il credito pubblico caduto al dodici saliva al sessanta; le imposte rese feconde di cinquecento milioni, ne mancavano tuttavia più di cento nel 1802 per sopperire alle spese. La vendita di beni nazionali, le cauzioni richieste pei nuovi uffici finanziari, la contribuzione pagata dall'Austria dopo la battaglia di Austerlitz aiutarono a soddisfare agli impegni più gravi ed urgenti; ma il manco nella finanza durava. Allora Napoleone s'indusse a ristabilire le imposte del sale

e delle bevande; il bilancio fu messo in equilibrio, ed utilissimi lavori per le strade, già troppo-neglette, ebbero compimento.

Nessuno tra noi potrà illudersi a segno da credere seriamente, che senza l'aiuto delle tasse chiamate indirette sia concesso di riparare allo sbilancio fra le spese e le rendite, quand' anche le une sieno ridotte alla più rigorosa economia dal nuovo ordinamento dei pubblici servigi e dai metodi migliorati della pubblica amministrazione; e le altre sieno accresciute dalla migliore distribuzione delle tasse dirette. Ma tre condizioni sono principalmente da ricordare: la prima è che le tasse indirette per essere feconde richiedono nella pubblica prosperità uno svolgimento, il quale deriva dai progressi dell'industria e del commercio, come questi procedono dall'alacrità del lavoro, dal beneficio della educazione, dalla facoltà del risparmio. La seconda è che per corrispondere alle regole della giustizia ed al principio di una adeguata proporzionalità debbono rivolgersi con preferenza agli oggetti meno necessari al sostentamento della vita. La terza, che accoppia e comprende in certa guisa le due precedenti, è che la moderazione e la semplicità vadano insieme.

Alcuni governi ebbero il mal vezzo d'imporre tributi ordinarii e straordinarii ai comuni. Che un governo prenda a vegliare le tasse locali, sta bene; e può essere non solo comportabile ma necessario che venendo nella deliberazione di rimetterne ad essi il prodotto, dapprima non concesso, ne voglia riservata temporaneamente una parte per sè. Ma non si può andare più oltre senz'chè, come disse molto acconciamente un nostro egregio economista, i municipii ne rimangano *infeudati* allo Stato. Fra i sacrifici, che le popolazioni dell'antico Piemonte hanno con tranquillo animo sopportati, e tuttavia sopportano; è troppo noto quello del canone gabellario. Basta l'accennare quale ne sia l'indole ed il sistema per rimanere convinti che non verrà ad alcuno in pensiero di prenderne norma per applicare la teoria dell'unificazione. Colla legge del 2 gennaio 1853 s'impose ai comuni un canone per la gabella sulle carni,

sul corame e sulle bevande. « In primo luogo (scrive il Boccardo) l'intendente della provincia procede alla ripartizione del contingente per comune in ragione della *presunta* consumazione. E per ciò fare egli esamina l'importanza del commercio dei diversi comuni, il numero dei venditori al minuto di vini, spiriti e liquori, il numero dei beccai, dei fabbricanti di birra, ec., ed in caso di riscontrata parità delle condizioni dianzi accennate tiene conto della maggiore o minore popolazione. Ora tutti questi dati, difficili a raccogliersi, sono ancora più difficili a rettamente interpretarsi, conciossiachè se è agevole, stando in sui generali, dire che il tal comune ha più o meno attivo commercio d'un altro, arduo invece anzi il più delle volte impossibile diventa l'assegnare in cifra precisa ed esatta tal differenza. »

Dopo avere considerato quanto scarso ed incerto sia il valore delle presunzioni tratte da quei due ragguagli, soggiunge: « Quando l'autorità politica ha stabilito il riparto per comuni, tocca a questi rimborsarsi del canone mercè abbonamento e balzelli imposti agli esercenti. E qui nuovi arbitrii ed in particolar modo nuove odiosissime fiscalità. Taciamo delle molteplici spese d'amministrazione che costa questa complicata serie di operazioni richiedenti un numeroso personale; spese le quali ricadono in ultima analisi sul pubblico e specialmente sulla classe più povera. »¹ Molto a ragione ha quindi notata la sconvenienza politica ed amministrativa d'*infeudare i municipii allo Stato*, e la sconvenienza economica e civile di prescindere dalle regole di una giusta proporzione, di abbandonarsi all'arbitrio e al caso, e di rispondere con una cifra determinata ed invariabile all'incertezza ed alla mutabilità dei consumi. La legge vietava di gravare per quel canone le sovrimposte municipali, ma la forza della necessità è stata più potente della legge.

La scienza delle finanze, la quale non è sempre una cosa medesima coll'arte e colla pratica applicazione, non esclude le tasse di consumo nemmeno dal sistema della imposta sulla rendita, allegandosi per ragione o per pretesto,

¹ Boccardo, *Dizionario dell'economia politica e del commercio*.

che mentre l'imposta diretta sulla rendita non può essere recata a tale grado di perfezione da riuscire proporzionata alla vera rendita di ognuno, le tasse indirette gioverebbero a togliere le disuguaglianze lasciate dalla prima, a rendere più compiute le somme moderatamente richieste agli uni, ed a compensare le esenzioni e sottrazioni inevitabili per gli altri. A dimostrare la convenienza di tale concetto era innanzi tutto da rimuovere l'accusa d'ingiustizia, quasi fosse connaturata in qualunque tassa di consumo; e non mancano autorevoli scrittori che ne abbiano preso l'assunto.¹ Non si può per altro dissimulare che le difficoltà non sono tanto riposte nell'accordo delle teorie meglio compasate, quanto nel modo di recarle in atto; talchè se una legge di supremà necessità non governasse i bilanci dei grandi e piccoli Stati d'Europa; è da credere che ogni disputa intorno al sistema delle tasse indirette rimarrebbe vinta e dimenticata pel trionfo possibile e sicuro di un diverso sistema.

Quella necessità, che domina e continuerà per non breve tempo a dominare negli altri Stati, non è certo minore nel nostro, con questa differenza gravissima che in quelli le imposte già introdotte riescono più comportabili per l'uso e più feconde per l'ordine economico e politico perfettamente costituito, mentre noi colle più grandi imprese da compiere per l'unità e per l'indipendenza nazionale abbiamo da ricomporre e quasi da creare una finanza, introducendo tasse nuove e perequando le antiche. Alcuni finanzieri si ripromettono ogni maggiore compenso dai prodotti che in certe condizioni sarà dato di raccogliere; ma la quistione del modo, del tempo e delle circostanze non vuolsi per questo dimenticare. L'esempio di altre na-

¹ Il Jacob parlando della imposta sul consumo collegata col sistema della tassa sulla rendita, dice: « Un pareil impôt est conforme aux principes de la justice, car la jouissance assurée et illimitée de biens et richesses est incontestablement tout aussi bien un effet des institutions de l'État, que l'est la garantie de la recette. Il est donc juste que chacun contribue à la conservation de l'État en proportion de la jouissance de son avoir, surtout lorsque par sa nature cette jouissance ne peut avant toutes choses être fondée, assurée et étendue que par l'État. » *Science des finances*, traduction de l'allemand par Jussifroy.

zioni ci conforta alle più belle speranze, tanto più che la provvidenza compartiva alla nostra penisola i doni più meravigliosi, i quali coll'opera dell'ingegno e del lavoro, dei capitali e della libertà, potranno in un avvenire più o meno lontano (se il cielo benigno e il senno nostro ne aiutano) meravigliosamente fruttificare.

Dalle dogane meglio ordinate per le tariffe, per la vigilanza e per le discipline è da ripromettersi un prodotto tanto maggiore quanto meno finora per molti difetti, scompigli ed abusi hanno corrisposto all'aspettazione. Basta ricordare che la rendita del 1861 fu di lire 60,454,044 10 e che quella del 1862 fu di lire 56,629,731 50 per rimanere convinti che il regresso della finanza contrapposto al progresso del commercio rivela un vizio profondo nell'amministrazione. Pel 1863 si è preveduta una rendita di lire 61,400,000 la quale, detratte le spese, sarebbe ridotta a lire 47,165,443 82. L'Inghilterra ritrae dalle dogane ventiquattro milioni di lire sterline e la Francia oltre centottanta milioni di franchi. È evidente che le attrattive, le occasioni e le larghezze del contrabbando saranno diminuite col temperare i dazi specialmente dei generi coloniali e dei tessuti, col sostituire la istituzione di magazzini commerciali alla istituzione dei portofranchi, e col porre l'ordine necessario nella amministrazione, nella vigilanza e nei riscontri.

Ma, non dissimulando la difficoltà di vigilare oltre a mille e cinquecento leghe di confine, confessiamo con franchezza che, posto il sistema delle dogane per l'interesse fiscale, e non già per un falso principio di protezione, una vigilanza proporzionata a quella lunga e svariata linea di confine riescirebbe molto dispendiosa ed incerta. Le ragioni della necessità, della logica, dell'utile pubblico e della giustizia indurrebbero quindi a cercare un rimedio nelle discipline interne, se è vero che il principio del libero cambio sia da invocare per la riforma delle tariffe e per togliere di mezzo i vincoli ed impacci inopportuni, anzichè per conferire il privilegio della impunità ai più solleciti ed accorti gabbatori; se è vero che la merce sia soggetta ad un debito, del quale non può ritenersi legalmente e moralmente disciolta

fuorchè colla tassa pagata al fisco; se è vero che si offendano i principii non solo della giustizia, ma anche della libertà, lasciandosi aperto il campo alla concorrenza che i meno scrupolosi farebbero ai più onesti. Resi più forti gli ordini dell'amministrazione ed i sentimenti della moralità, potrà riescire più temperato il rigore delle discipline interne, accordandosi sempre meglio i progressi della teoria coi progressi della pratica. Degnissimo di lode è senza dubbio per l'ordine, per la semplicità e per la chiarezza quel regolamento doganale onde si fece una prova non favorita dalle circostanze; e nessuno vorrà disconoscere il pregio di cui è fornito, quantunque alcune larghezze proposte possano rimanere alquanto sospese.

Dalla gabella del sale si ritrassero lire 32,641,619 81 nel 1861, e lire 34,938,173 79 nel 1862; dal monopolio del tabacco lire 59,808,911 84 nel 1861, e lire 63,668,913 89 nel 1862. Nel bilancio del 1863 il prodotto di questo monopolio è computato per lire 66,000,000, dalle quali si detrae la spesa di lire 26,749,920 42.¹ Senza muovere alcuna discussione meno opportuna intorno al sistema della privativa nella fabbricazione e nella vendita dei tabacchi e intorno al divieto della loro coltivazione, non sarebbe fuori di proposito l'esaminare come quel sistema possa con inconvenienti minori essere applicato. Lasciando per ora in disparte l'esame di qualunque sistema diverso, noi crediamo che il sistema del monopolio a favore dello Stato riesca più grave e meno profittevole: 1° per la fabbricazione e per l'amministrazione condotta dagli agenti del governo; 2° per l'assoluto divieto di ogni coltivazione. All'opera del governo si potrebbe sostituire l'opera dei privati, i quali col profitto di un tanto per cento sulla entrata avrebbero un maggiore interesse ed una maggiore attitudine a migliorare i metodi della fabbricazione, dell'amministrazione e della vendita. All'assoluto divieto di ogni coltivazione si potrebbe sostituire la facoltà di riservare ad essa alcuni terreni i quali, o si prendessero in affitto per conto dell'impresa, o fossero

¹ Nella spesa si comprendono L. 16,803,500, per la provvista di tabacchi esteri, e L. 1,516,500 per la provvista di tabacchi nazionali.

soggetti alle cautele ed alle riserve richieste dalla natura della privativa. Quali obiezioni avrebbero a fare i più risoluti patrocinatori del monopolio, alle quali non fosse dato di rispondere con obiezioni molto più gravi, giustificate dalla nostra esperienza medesima?

Certo è che il monopolio della fabbricazione condotta per opera degli agenti governativi riesce a maggiore dispendio ed a minore profitto di quello che sarebbe col temperamento dell'interesse privato. Certo è che l'assoluto divieto di qualunque coltivazione, se ha per fine di rendere più facile e sicuro l'esercizio di quel monopolio, ha ancora per effetto di sottrarre allo Stato un prodotto, il quale tornerebbe a vantaggio di esso e dell'agricoltura. Certo è inoltre che i fautori della più larga libertà non presumono che le antiche privative debbano cessare o trasformarsi ad un tratto, e non potrebbero ragionevolmente disdire che nell'aspettazione del meglio si rechi al peggio il necessario riparo. Il meglio ideale sarebbe riposto nel sistema della libera coltivazione e della libera fabbricazione, assoggettandosi la coltivazione e la introduzione ad una imposta a ristoro della finanza. Ma nell'atto pratico quel meglio ideale incontrerebbe molte e gravi difficoltà, e deluderebbe qualunque buona aspettativa. Ardua troppo e troppo dispendiosa sarebbe la cura di vegliare tanto al confine per la introduzione quanto all'interno per la coltivazione: e non occorre un lungo discorso ed una lunga esperienza per essere convinti di questa verità. Dicemmo che il meglio ideale sarebbe riposto nella libertà del coltivare e del fabbricare, ma dicemmo ancora che il peggio risiede nel divieto assoluto di ogni coltivazione e nel monopolio della fabbricazione esercitato direttamente ed esclusivamente dal governo. Dicemmo che non essendo dalla prudenza acconsentite quelle novità, per le quali non fosse tenuto conto dei fatti, degli interessi e dei rapporti preesistenti, sarebbe dalla ragione raccomandato di temperare il divieto della coltivazione e l'ingerenza governativa nella privilegiata manifattura.

Ora diremo che gli altri sistemi proposti per amore della libertà non possono sfuggire da qualunque condizione restrit-

tiva per rispetto ai bisogni della finanza ed all'ordine presente delle cose. Il monopolio della fabbricazione conduce ad escludere la libertà della coltura, ma dalla libertà assoluta all'assoluto divieto corre un grande intervallo. Abolendosi il monopolio della fabbricazione si vorrebbe vietata la coltivazione, onde la libertà concessa all'esercizio di una industria sarebbe negata all'esercizio dell'agricoltura. In ogni modo si tratterebbe sempre di restringere una facoltà produttiva, onde la questione di principio si trasmuta in una questione di opportunità, di convenienza e di prodotto fiscale più o meno facile, copioso e sicuro. I fautori del sistema inglese lascierebbero libera la facoltà del fabbricare, ma negherebbero assolutamente la facoltà del coltivare. Essi condannano con ragione l'ingerenza diretta del governo nell'esercizio di una industria; ma siccome non crederanno che si debba procedere senza riguardo ai diritti del tesoro ed alla tutela dell'ordine pubblico, così non dovrebbero ripugnare dal vedere corretto il monopolio governativo dalla cooperazione e compartecipazione di privati imprenditori. Essi non vorranno rinunziare alla speranza di progressi maggiori nell'avvenire, ma non vorranno nemmeno disconoscere che oltre ai provvedimenti transitorii, richiesti dal nuovo sistema, sarebbero da porre in luce più chiara questi due concetti: 1° se il dazio per la introduzione del tabacco possa supplire ai proventi della privativa; 2° se il divieto della coltivazione abbia per la nostra agricoltura una convenienza eguale a quella che si è riscontrata in altri paesi.

Il primo concetto induce a ricordare come nella stessa Inghilterra il contrabbando del tabacco abbia impedito che il prodotto della dogana si accrescesse minimamente nel corso di un decennio dal 1850 al 1860; cosa tanto più notevole quanto maggiore era stato l'aumento di tutti gli altri prodotti. Unico rimedio al male una diminuzione straordinaria della tariffa preesistente. Noi non abbiamo ancora un servizio ben ordinato di dogane; ma quand'anche il loro servizio sia ben ordinato e perfetto, la vigilanza di una lunga e svariata linea di coste, di monti e di confini sarà sempre difficile. Verranno scemando i danni e gli abusi per virtù

delle buone regole e discipline, ma s' illuderebbe stranamente chi credesse di riporre nella guardentigia di una più accurata vigilanza una fiducia piena ed intera. Alle attrattive del contrabbando si contrappone la moderazione delle tariffe; ma un dazio sul tabacco non potrà mai essere ristretto entro a quei limiti, dai quali rimanga escluso qualunque premio e compenso per le clandestine introduzioni.

Il secondo concetto che si riferisce alla coltivazione interna induce a chiedere quale conto si terrebbe delle condizioni proprie del suolo e del clima da coloro che non ponessero fra l' Inghilterra e l' Italia alcuna differenza. Noi acconsentiamo di buon grado che il legislatore si debba astenere dagli stimoli artificiali e dai favori privilegiati. Noi acconsentiamo di buon grado che mai non convenga di sacrificare le colture più naturali e produttive al sofisma della pretesa indipendenza dai produttori stranieri. Noi acconsentiamo di buon grado che darebbe prova di troppo scarsa levatura colui, il quale annoverasse i milioni che spendiamo fuori per mostrare il vantaggio di sottrarci a quella specie di tributo. I giovanetti che vanno a scuola hanno imparato a recitare ciò che alcuni uomini gravi per gli anni e per gli uffici non mostrano sempre di comprendere, vale a dire che i prodotti si cambiano coi prodotti, i valori coi valori, i servigi coi servigi. Le colture più vantaggiose vogliono essere preferite alle meno profittevoli, e giudici competenti e legittimi ne sono i coltivatori.

Siamo per altro molto lontani dal negare che un governo nella scelta e nell' applicazione del sistema fiscale relativo all' industria, alla vendita od alla introduzione del tabacco possa prescindere dall' esame della convenienza economica, agraria, commerciale e politica. Questo non è un problema di principio, ma di eccezione al principio del libero cambio a maggiore profitto della finanza. Se le condizioni del suolo e del clima non riescono appropriate alla coltivazione di quella pianta, il divieto riesce a mettere in accordo l' interesse del fisco colla libertà dell' industria senza nocumento ed offesa dell' agricoltura. Alla quale il prezzo di monopolio pel dazio della dogana darebbe uno stimolo artificiale anche

nei casi meno favorevoli, qualora la coltivazione non fosse vietata per modo diretto, o contenuta con una imposta equivalente. Ma se per la qualità del suolo e del clima la coltivazione può essere utile ed opportuna, noi non diremo già che possa rimanere sciolta dai vincoli richiesti dalla tutela dell'interesse fiscale, ma diremo soltanto che l'escluderla affatto ci saprebbe di troppo duro e di poco civile.

Si vorrà forse affermare che la pianta del tabacco non metta bene in Italia? Chi fosse ignaro o dimentichevole delle cose nostre legga il catalogo della esposizione internazionale di Londra, e vedrà che un terzo del tabacco manipolato nelle fabbriche di Napoli è indigeno; vedrà che in molto pregio furono tenuti i prodotti delle isole e delle provincie meridionali. Si vorrà forse affermare che il permesso della coltivazione sarebbe contrario al sistema della privativa? Che aprirebbe la via all'abuso dei privati ed all'arbitrio degli agenti governativi? Che una piccola estensione di terreno basterebbe al bisogno del consumo interno, onde gl'inconvenienti ed i pericoli sarebbero maggiori dei profitti e delle speranze? Il sistema di permettere la coltivazione in luoghi determinati e per una certa misura non è da confondere col sistema di una assoluta libertà affatto incompatibile colla privativa fiscale, e non lascierebbe temere degli abusi privati e degli arbitrii governativi. E se al bisogno del consumo interno basterebbero nove mila ettari di terreno, calcolandosi una produzione di 4,200 chilogrammi per ettare, all'interesse del coltivatore può giovare di corrispondere ancora alle richieste del commercio esterno.

Noi restringiamo il nostro discorso all'ordine presente delle privative e delle finanze, dal quale non vorranno e non potranno ragionevolmente prescindere i patrocinatori di un sistema troppo disparato e diverso. Ma ripeteremo che l'ordine presente della privativa tornerebbe a minore offesa della industria e dell'agricoltura, ed a maggiore utilità delle finanze, qualora non si rifiutassero questi due partiti: 1° di sostituire al monopolio esercitato col mezzo di agenti del governo la cooperazione e la partecipazione di privati imprenditori, 2° di sostituire al divieto della coltivazione una norma, la quale

a modo di esperimento ne determinasse i luoghi e la misura. Alla meta dei prezzi ed ai vincoli della asportazione sarebbe possibile di preferire un metodo più conforme al diritto del coltivatore ed alla dignità del governo. Non sarebbe conforme al diritto del coltivatore, alla dignità del governo ed al progresso dell'agricoltura il porre per legge che il primo avesse obbligo di vendere o facoltà di esportare come piacesse al secondo di prescrivere; vale a dire di prescrivere in riguardo al prezzo della vendita per l'uso interno, ed in riguardo al tempo ed alla quantità pel commercio esterno. Il metodo più conforme alla ragione economica lascierebbe libero il coltivatore di vendere a servizio della privativa e di asportare il suo prodotto; ma collegherebbe ad un tempo (come fosse meglio per giovare) le due imprese della fabbricazione e della coltura, le quali sarebbero alla loro volta coordinate col sistema delle tasse interne e delle tariffe doganali.

Noi non abbiamo preso a disputare intorno al sistema più desiderabile nell'avvenire, e molto meno ad imitare l'esempio di coloro, i quali predicando in nome di teorie generali ed astratte credono di potere lasciare da un lato le difficoltà e le necessità della pratica applicazione. L'abolizione della privativa risponderebbe ad una teoria liberale, come il divieto della coltivazione risponderebbe ad una teoria opposta ai principii della libertà e del diritto. Ma se la privativa non può essere abolita senza maturo consiglio, onde sia concesso di provvedere agli interessi più stringenti e legittimi; può essere corretta colla sostituzione delle imprese private all'opera degli agenti del governo. Così per rispetto alla coltivazione è manifesto che al disegno di proscriverla assolutamente, con offesa degli altrui diritti acquisiti e dell'utile pubblico, sarebbe da anteporre la prova di regolarla in modo da mettere in accordo i profitti dell'agricoltura con quelli del tesoro nazionale.

§ 6. — L'amministrazione e la finanza.

Cominciammo col dire e finiremo col ripetere che la buona politica si fa colla buona amministrazione e colla buona finanza. Ma queste parti del pubblico reggimento devono procedere dalla riforma delle leggi e del sistema governativo informato a liberi principii ed a propositi nazionali. Devono procedere dalle riforme relative alle leggi dell'amministrazione e della finanza; devono procedere da un migliore indirizzo nell'ordine politico e costituzionale.

Nell'ordine dell'amministrazione è da provvedere alla riforma dei municipi e delle province, degli istituti d'istruzione e di beneficenza, di sanità e di polizia; ai lavori ed ai consorzi; al sistema giudiziario, al contenzioso amministrativo ed ai consigli di prefettura; alla ricomposizione del governo centrale e del consiglio di Stato. Nell'ordine della finanza è da provvedere alla perequazione delle spese e delle imposte, al sistema dei conti, della vigilanza e dei riscontri, alla semplicità ed alla speditezza dei servigi. Nell'ordine governativo è da provvedere alle riforme che si riferiscono all'uso dei regolamenti e dei decreti, alla distribuzione delle cariche e degli impieghi, ai ruoli degli impiegati, al sistema delle pensioni, degli assegnamenti e delle aspettative. Nell'ordine costituzionale è da provvedere alle guarentigie degli interessi, dei diritti e dei doveri colla applicazione del principio della responsabilità e dei ricorsi. Nell'ordine politico è da provvedere allo svolgimento dei principii confermati dallo statuto ed al compimento della unità e della indipendenza nazionale.

Non è più tempo di discutere quali sieno le forme più appropriate per un ordinamento temporaneo, il quale prepari e dischiuda la via ad un ordinamento definitivo. Prima che si procedesse innanzi nell'opera era lecito di credere e di prevedere che un periodo più o meno lungo di tempo fosse per interporci fra quelle due maniere di ordinamento.

Ma ciò che poteva essere suggerito dai consigli della prudenza civile e politica nel 1860 non potrebbe essere riproposto nel 1863 senza condurre ad uno strano anacronismo. Negli ultimi mesi del 1860 noi scrivevamo come quel periodo di elaborazione organica addomandasse le maggiori cure non solo, perchè recava con sè le maggiori difficoltà ed i maggiori pericoli, ma anche perchè doveva accogliere i germi destinati a svolgersi ed a fruttificare nell'avvenire. « Le difficoltà per un governo centrale, che presumesse di governare, e peggio ancora di amministrare direttamente provincie di nuovo aggregate, e fornite di leggi e di consuetudini molto diverse fra loro, sarebbero infinite; ed infiniti i pericoli di vedere scemata l'autorità del governo e la fiducia dei popoli per quella specie di paralisi di cui sarebbero colpite le pubbliche faccende appunto quando più vivo fosse il desiderio e più forte il bisogno di vederle condotte con provvido consiglio e con mano vigorosa e sicura. I popoli nell'uscire, dopo miracoli di pazienza, dalle prove di una mala signoria o di una penosa aspettativa sono inclinati a speranze, delle quali vuolsi tener conto, perchè non s'abbiano a reputare deluse, e perchè dall'anarchia politica non vengasi a ricadere (e fosse pure per poco) nell'anarchia amministrativa. Ne scemerebbe di credito il governo, la legge di rispetto, il popolo di confidenza e di alacrità. »

» Per ciò che si attiene alle leggi, ci pare che innanzi tutto convenga guardarsi dall'errore di pretendere in tutti i più minuti particolari quella uniformità troppo rigorosa, la quale degenera in una specie di tirannide o per lo meno di pedanteria. In questo caso, come in altri molti, è da tenere dinanzi al pensiero una distinzione che nella pratica sarà del più grande rilievo, vogliamo dire fra l'unità della legge composta di principii generali e semplici e la varietà dei regolamenti temperati secondo le diverse condizioni dei luoghi e dei tempi. L'unità politica è per tal modo confermata dall'unità della legge, mentre alla varietà dei bisogni o delle circostanze risponderà appunto la varietà dei regolamenti, dei quali è proprio l'essere mutabili e diversi,

¹ *Sull'ordinamento del Regno.*

com'è proprio della legge l'essere una e duratura. Poche saranno, noi crediamo, le leggi applicate in alcune provincie, le quali senza modificazioni sostanziali, od almeno senza gravi disposizioni transitorie, possano essere applicate anche alle altre. Il vero problema da sciogliere, se non cadiamo in abbaglio, riposa non già nelle parziali applicazioni, ma bensì nelle generali riforme, le quali si compiono collo studio e colla scelta del meglio in qualunque parte si trovi. L'essere un paese governato a libertà, o l'essere stato soggetto a dispotica dominazione, non è regola giusta e sicura per giudicare della buona o rea natura delle leggi da preferire o da escludere. La virtù intrinseca del libero reggimento offre compenso e rimedio a ciò che v'abbia di meno accettabile o per la eredità dei tempi andati o per la naturale imperfezione degli umani istituti. Al contrario la mala pianta del dispotismo corrompe e guasta anche quei frutti che sarebbero naturalmente cresciuti a vita prospera e feconda.

» Ma o si parli di applicazioni speciali, ovvero si tratti di generali riforme, è certo che occorre una esatta conoscenza delle cose e degli uomini, delle loro tradizioni e costumanze, dei loro interessi e bisogni. È certo che il ripromettersi tutto dalle disamine e dalle deliberazioni di un parlamento, sarebbe un confidare la faccenda al corso dei secoli. Un conquistatore troncherebbe il nodo colla spada, e un dittatore fornito di un genio straordinario potrebbe di leggieri imporre la propria legge ai popoli ammirati e devoti. Questi esempi non fanno pel nostro problema. Eccettuate le leggi fondamentali ed organiche, sembra che si debba per le altre procedere con molto riserbo. E non saremmo alieni dal credere che l'iniziativa e la discussione delle rappresentanze locali potessero tornare di grande utilità a maggiore soddisfazione dei popoli non meno che a maggiore guarentigia dei supremi poteri dello Stato.

» Non si tratta (ed ecco le nostre conclusioni in un tempo che potremmo oggimai chiamare antico) non si tratta d'ingrandire un regno, ma di comporre una nazione; non si tratta di adottare la formola definitiva dell'ordinamento futuro, ma di seguire la via che renda possibile, facile e sicura

la congiunzione di parti molteplici e diverse in un tutto ordinato ed armonico; non si tratta d'imporre ad alcuna provincia le leggi e le consuetudini proprie di un'altra, ma di accordare la varietà coll'unità in modo che la prima non degeneri in confusione, e la seconda per l'amore della apparenze non offenda la sostanza, per la simmetria delle forme non comprima le forze vive, non le renda insopportabili, rellutanti ed inerti, invece di farle cooperare concordi, gareggianti ed amiche al bene dei singoli ed al fine comune.

» La formula definitiva di un ordinamento nazionale e spontaneo non può essere preveduta e molto meno poi comandata coll'atto del concepirne una prima e lontana idea che ne contenga i germi, i quali sieno predestinati a svolgersi coll'opera del tempo e col favore delle circostanze e degli eventi. È certo che il sistema di una grande concentrazione non sembra fatto per l'Italia, e che in ogni modo non è lecito di porre nemmeno per un istante in dimenticanza gli ostacoli opposti dalle tradizioni, dai costumi, dalle indoli e dalla geografia. Negli ordini razionali il sistema delle grandi concentrazioni è da riprovare pe' suoi effetti economici, morali e politici. Negli ordini della realtà quel sistema non può essere mai per alcuno desiderabile, e per noi non sarebbe nè desiderabile, nè possibile. Il disputare dunque intorno al principio sarebbe una vanità, mentre noi non abbiamo bisogno d'intenderci che intorno al modo dell'applicazione.

» Vi ha una concentrazione di poteri, non solo opportuna ed utile nei tempi straordinari, ma anche necessaria ed urgente nei periodi di riordinamento sociale; e vi ha una concentrazione di facoltà amministrative che è in ogni tempo contraria all'andamento normale e progressivo della pubblica amministrazione; e che nei tempi e nei periodi più gravi e difficili riesce anche più molesta a danno dei popoli e dei governi. Non confondiamo il governare coll'amministrare, ed ogni specie di contraddizione sarà tolta. E quegli stessi poteri che si vogliono più o meno lungamente, od anche per sempre concentrati nel governo, non è poi tanto necessario che si uniscano tutti nel centro

in cui risiede la suprema autorità, potendo essere invece di grande utilità, ed anzi della più evidente necessità che si distribuiscano efficacemente in queicentridiversi, nei quali l'autorità suprema sia rappresentata dalle autorità subalterne. »

Ora il problema è appunto rivolto a confermare il concetto dell'unità coll'unificazione e col decentramento. Abbiamo già tenuto discorso delle riforme municipali e provinciali, del contenzioso amministrativo, dei consigli di prefettura, e parleremo fra poco del consiglio di Stato. Nutriamo fiducia che mentre si provvede a quelle riforme l'animo non verrà meno per risolvere i problemi relativi alla beneficenza, ai lavori pubblici ed ai consorzii. I sistemi del pubblico insegnamento non si vorranno confondere (speriamo) con quelli dell'amministrazione, della vigilanza e delle discipline. La legge ponendo le norme pei gradi diversi dell'insegnamento e per gl'istituti dei privati, dei comuni, delle provincie e delle accademie scientifiche dovrebbe porre in accordo il rispetto della libertà colla tutela dell'ordine sociale. Il governo, astenendosi da ogni ingerenza nell'amministrazione, sarebbe in grado di vegliare all'applicazione della legge col mezzo: 1° di commissioni scolastiche nelle provincie e nei comuni; 2° di alcuni ispettori generali; 3° di un consiglio superiore non permanente eletto in parte dalle università o accademie ed in parte dallo stesso governo. Le università ed accademie, avendo una vita propria con una dote speciale, non sarebbero sciolte dall'obbligo di corrispondere a certe condizioni per l'ordine degli studi, dei concorsi, degli esami, delle tasse e dei conti. All'insufficienza della dotazione alquanto inferiore ai presenti dispendi avrebbero facoltà di supplire le provincie cogli opportuni temperamenti e risparmi. Ma noi corriamo pericolo di essere frantesi (e peggio che frantesi) con queste poche parole intorno ad un argomento, il quale richiederebbe per ogni rispetto di essere svolto con molta autorità e con ampiezza.

Nell'ordinamento della giustizia sarebbe a desiderare che i giudizi in prima istanza fossero rimessi a magistrati singolari, ricorrendosi in seconda istanza per l'appello a tribunali collegiali residenti nelle singole provincie. Qualun-

que poi sia l'opinione che si porti intorno ai tribunali di terza istanza, è certo che alle varie corti di cassazione, le quali per la loro molteplicità contraddicono al principio ed al fine della vagheggiata unità della giurisprudenza, potrebbe opportunamente succedere un tribunale supremo pei casi di revisione e di conflitti. Noi abbiamo all'uso di Francia i giudici singolari, i tribunali di prima istanza, le corti di appello e la corte, per non dire le corti di cassazione. Per mettere in dubbio l'eccellenza di questo sistema ci sia lecito di richiamarci all'autorità di uno scrittore francese, il quale invoca prima di tutto l'eguaglianza della legge per qualunque giudizio. Perchè si apre l'appello ad alcune cause e ad altre si nega? L'errore, al quale s'intende di porre riparo, sarebbe forse possibile per le une ed impossibile per le altre? O sarebbe lecito di supporre che abbiano un'importanza maggiore o minore per la quantità delle somme anzichè per la qualità delle controversie? « L'importance des causes varie avec les personnes qui plaident. Mille francs sont perdus sans regret par un homme riche; une perte de cinq cents francs peut ruiner un ouvrier ou un laboureur. Quant à la difficulté, ce n'est pas le montant de la somme demandée qui peut la faire apprécier. Une cause de vingt-cinq francs présente souvent un point de droit beaucoup plus difficile à résoudre qu'une cause de cent mille francs. »¹

Dopo avere invocata l'eguaglianza della legge per qualunque giudizio egli prende a notare come un doppio ordine di tribunali, invece di porgere una guarentigia contro il pericolo dell'errare, faccia nascere un dubbio intorno alla verità, poichè se due sentenze sono opposte, fra loro rimane incerto quale di esse corrisponda alla ragione ed alla giustizia. Prende inoltre a notare come l'istituzione di un doppio ordine di tribunali aggravi il bilancio dello Stato; minacci la fortuna dei contendenti coi moltiplicati dispendi e coi prolungati ritardi; offenda il decoro dei giudici di prima istanza, i quali essendo investiti di minore autorità sono tenuti in minore rispetto.

¹ Rôyer-Lallard, *Introduzione alle lettere sulla Corte della Cancelleria in Inghilterra*, ec.

Egli non ardisce per altro di proporre che il secondo grado di giurisdizione sia immediatamente abolito, quantunque ritenga che, venendo meno col tempo e colle opportune riforme questo secondo grado di giurisdizione, la giustizia si renderebbe non solo con maggiore speditezza ed economia ma ben anche con maggiore dignità e sicurezza.

Noi siamo lontani dall'augurare che le nostre riforme si compiano coll'abolizione dei tribunali di appello. Ma ci auguriamo che dalle sentenze dei giudizi singolari ripartiti fra i diversi comuni e disiretti sia dato di appellare ai tribunali residenti nelle singole provincie. L'appello dall'uno ai più ha quella ragione che non avrebbero gli appelli nel presente sistema, il quale ha il difetto di peccare contro la logica, di accrescere le spese a danno dello Stato e dei cittadini, di scemare il credito dei tribunali di prima istanza e d'indebolire la fiducia in quelli di un grado superiore non reputati meno fallibili perchè meglio retribuiti.

Sarebbe pure a desiderare che si provvedesse con animo franco e risoluto alla riforma dell'amministrazione ecclesiastica. I due istituti della cassa ecclesiastica e dell'economato generale si potrebbero ricomporre in un solo con migliore rispetto della logica, della economia, della libertà e della giustizia. Noi abbiamo veduto trasferiti per legge nel dominio dello Stato i beni della cassa ecclesiastica, la quale ne riceve il corrispettivo con valori del credito pubblico; ma abbiamo veduto ancora che dal 1861 al 1862 gli stipendi pel numero maggiore degli impiegati sono cresciuti da L. 65,100 a L. 312,000. Se non ci è dato di risolvere ad un tratto la quistione dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa possiamo e dobbiamo risolvere le quistioni di ordine amministrativo e costituzionale, e di pubblico diritto interno specialmente per l'esercizio determinato, uniforme e legittimo della podestà civile in tutte le provincie del nuovo regno d'Italia.

Un nostro ministro delle finanze, indirizzando una relazione al parlamento, diceva con franchezza: « Io credo che sia lecito il chiedere se mentre l'amministrazione della giustizia costa in Francia meno di 32 milioni, cioè mediamente lire 0,84 per individuo, essa debba costare da noi

più di 30 milioni, cioè lire 1,36 per individuo. E parimente mentre in Francia il ministero degli interni ed il ministero di Stato insieme riuniti (dedotto il costo del servizio dei telegrafi che da noi dipende dal ministero dei lavori pubblici) non costano che 60 milioni, da noi il solo ministero degli interni importa una spesa eccedente i 64 milioni. Parimente credo sia lecito il chiedere se colla spesa di quasi 98 milioni per la marina militare noi otteniamo gli effetti che si hanno in Francia con una spesa, la quale fra ordinaria e straordinaria non eccede gran che i 143 milioni. Finalmente non è ancor detto dal parlamento quale debba essere in tempi ordinarii l'effettivo delle nostre forze di terra e di mare. »¹

Noi non siamo in tempi ordinarii per dire quale sarà l'effettivo delle nostre forze di terra e di mare, ma si è detto più volte che anche in questi tempi straordinarii una maggiore semplicità nell'amministrazione lascierebbe sperare una ragguardevole economia nelle spese. E per ciò che si riferisce alla nostra marina si ebbe a rispondere con animo aperto che la spesa ordinaria di 51 milioni sostenuta per la flotta italiana non ha effetti proporzionati ai 143 milioni che si spendono per la marineria francese, perchè noi abbiamo con quella spesa una forza appena corrispondente a 12 fregate, mentre la Francia con 48 milioni (vale a dire con un terzo del suo bilancio ordinario) mantiene 14 vascelli di linea e 12 fregate ad elice (un terzo della sua forza navale) oltre ad un certo numero di trasporti; ond'è che a noi mancano 14 vascelli di linea per la proporzione fra l'effetto e la spesa.²

Ma sarebbe tratto in abbaglio chi non rivolgesse il pensiero a considerare come fra le spese ordinarie nel nostro bilancio si comprendano quelle, le quali si riferiscono alla marina mercantile ed alla sanità marittima, ai luoghi di pena ed ai trasporti; talchè dopo gli opportuni defalchi le spese ordinarie si ridurrebbero a trentaquattro o trentacinque mi-

¹ Relazione del ministro delle finanze presentata alla camera dei deputati nella tornata del 1 dicembre 1862.

² Borghi, *Sul presente e sull'avvenire dell'armata navale italiana*.

lioni. Quanto alle spese straordinarie non è da fare le meraviglie se gravissime dovranno riuscire per corrispondere alla necessità di creare una vera marineria italiana. Napoleone a sant'Elena diceva: se avverrà che la penisola italiana in un giorno più o meno lontano si costituisca in nazione sarà prima sua condizione di rendersi una grande potenza marittima, perchè l'Italia ha 173 leghe di costa più della Francia e della Spagna e signoreggia tre mari.

Meno ancora è da meravigliare se gli effetti non buoni di antiche abitudini sono sembrati peggiori in tanta novità di cose e in tanta incertezza di ordinamenti e di sistemi. Ma quella venia, che per ragione dei tempi, delle circostanze e degli eventi s'invoca a discolpa di certi atti amministrativi fuori delle regole comuni, non permetterebbe di porre in dimenticanza che la ragione dei tempi avrebbe dovuto e dovrebbe innanzi tutto indurre a rendere più semplici i metodi della pubblica amministrazione senza porre da un lato le guarentigie costituzionali più necessarie e sicure.

Noi pensiamo che la semplicità dei metodi voglia essere raccomandata non solo nei procedimenti della pubblica amministrazione, ma anche nell'indirizzo delle assemblee deliberanti; e saremmo non poco sorpresi vedendo che gli scrupoli deposti quando si tratta di spendere tesori si facessero vivi e potenti per mettere impaccio alle riforme richieste negli ordini diversi della nostra legislazione. Ora ci asteniamo dal ripetere che un parlamento convocato per comporre una nazione non riuscirebbe a sottrarsi dall'alternativa dell'impotenza o della dittatura, attenendosi troppo strettamente ai modi usati nei regni da lungo tempo costituiti. Ma non ci asterremo dall'affermare che le riforme delle leggi e della pubblica amministrazione sarebbero aidate, secondo i casi e le materie, dalle inchieste o parlamentarie o governative oltre a quelle pratiche, le quali meglio corrispondessero al fine che s'intende di conseguire nelle nostre condizioni politiche e nazionali.

Si udi parlare lungamente fra noi di economia nelle spese ordinarie, senza che si ponesse mano ad alcuna riforma legislativa, ed anzi continuandosi ad applicare e ad ampliare

un sistema, il quale doveva progressivamente condurre ad un effetto del tutto contrario. Ora sembra che la necessità delle riforme legislative non sia negata nemmeno dai più ritrosi, essendo per altro da augurare che la speranza non rimanga delusa dagli indugi frapposti al concepirla, al discuterle ed all'applicarle con animo franco e sicuro. Ma condotte le cose ai termini nei quali siamo, sarebbe illusione il credere che tutte le riforme potessero avere un effetto immediato e compiuto in riguardo alla economia delle spese ordinarie. Per non cadere in abbaglio, basti rammentare il numero eccessivo degl'impiegati, i quali non si vorranno improvvisamente e senza loro colpa porre in sul lastrico. Gioverebbe però distinguere il ruolo normale dai ruoli temporanei, come gioverebbe togliere di mezzo il costume di richiamare alla carriera dei pubblici impieghi con una concorrenza artificiale e privilegiata. Questa concorrenza, contro la quale sarebbe vano il declamare quando non si volesse risalire alle cagioni onde procede, e porvi il necessario riparo, riesce artificiale e privilegiata da una parte pel difetto delle guarentigie richieste a conforto del merito, dell'attività e dello zelo, e dall'altra per l'attrattiva di promesse e di speranze lusinghiere.

Argomentano alcuni che una provvida legge sulle pensioni debba prevenire il pericolo di aggravii eccessivi, quantunque non sembri tanto facile l'accordare col fine delle pensioni il desiderio del risparmio in modo da ottenerne effetti sicuri ed abbastanza notevoli. Non sarà più facile, come sarebbe più logico, il sistema di una speciale istituzione non dissimile da altre raccomandate alla previdenza dei cittadini; ma questa riforma sarebbe giusta, sarebbe opportuna, sarebbe possibile? Della giustizia non è punto da dubitare, perchè quando i servigi sieno convenientemente retribuiti, lo Stato avrà adempiuto il debito suo; e cessando ad un tempo colle quote detratte dagli stipendi le pensioni, che ne erano in certa guisa il corrispettivo, non cesserebbe la facoltà di riservare al risparmio la parte già riservata alle prime. Ed anzi le norme di una rigorosa giustizia si addicono meno al conservare il sistema delle pensioni di quello

che al toglierlo di mezzo, poichè la giustizia non consente che alcun ordine di cittadini sia reso sopra gli altri privilegiato.

Fra coloro che rendono servizio al consorzio civile col culto delle nobili discipline o coll'esercizio delle arti e dei commerci, e gli altri che degnamente si affaticano negli uffici governativi, non sapremmo scorgere una differenza, la quale giustifichi una eccezione al diritto comune. Tutti rendono in sostanza un servizio al pubblico e sono dal pubblico rimeritati, gli uni direttamente per virtù della libera concorrenza, gli altri indirettamente col mezzo dei tributi. I compensi sono variabili ed incerti per gli uni, determinati e costanti per gli altri; ma questo non sarà titolo di privilegio e di preferenza. Nondimeno lo Stato, mentre non presume di supplire alla previdenza dei primi, si comporta coi secondi in modo da lasciare in dubbio se nella previdenza loro abbia fiducia alcuna, recando ad essi una strana offesa, dalla quale si guarda verso gli uomini più rozzi ed incolti, o intenda confortarli di una guarentigia, della quale tutti gli altri rimangono privi contro i principii dell'uguaglianza civile.

A negare che opportuna ed utile fosse per riuscire una tale riforma non bastano i contrari esempi, i fatti compiuti e gli acquisiti diritti. La ragione di questi è fuori di causa. Sarebbe piuttosto da ritenere che non ultima cagione della lamentata ed eccessiva concorrenza ai pubblici impieghi sia appunto quel renderli in certo modo privilegiati, non tanto per la qualità dei titoli e dei proventi, quanto per una specie di tutela che alla previdenza dello Stato subordina la previdenza degli individui e delle famiglie. Intorno alle facoltà, alle attitudini ed agli uffici del governo ecco anche per ciò tramandate le idee più erronee e perniciose, dalle quali troppo di sovente procedono le cautele moltiplicate e le servili usanze contrarie alla dignità del vivere libero e civile. Un sistema, che agli uomini dati ai pubblici ministeri fa con impazienza contare i giorni del servizio per uscirne col loro diritto appena suoni l'ora desiderata, non ha forse tutta l'efficacia desiderabile per confortarli in ogni tempo all'emulazione, allo zelo ed alla costanza. Inabili, giova rimandarli

innanzi tempo con sacrificio dello Stato: abili e valenti, il governo avrebbe interesse di trattenerli anche trascorso il loro tempo, ma non può.

Altre considerazioni non occorre di aggiungere per mostrare la giustizia, l'opportunità e la convenienza di questa riforma. Difficilissima pel concetto e per l'applicazione, non darebbe ad alcuno il diritto di chiamarla impossibile; ma porrebbe soltanto nel dovere di farne uno studio più accurato e profondo. Sarebbe ancora da notare che il sistema delle pensioni a favore degli impiegati dello Stato suolsi per legge o per consuetudine applicare nelle varie parti d'Italia anche agli impiegati dei Comuni. È vero che la legge del 1889 sui municipi e sulle provincie, parlando di *capitolazione* per un quinquennio, mostrerebbe di non approvare gli effetti di quel sistema. Ma i Comuni non avvezzi alle *capitolazioni* non se ne diedero finora per intesi, e mentre la sorte degli impiegati sembra e può essere esposta alla ventura con inconvenienti non preveduti, ma prevedibili, si aggiunge un nuovo impaccio pel titolo delle pensioni e pei modi di applicarle. La carriera dei pubblici impiegati, sieno municipali o governativi, è degna di molti riguardi, e richiederebbe alcuni ordini bene determinati per regolarne l'ingresso, gli avanzamenti e le esclusioni.

Parlandosi delle pensioni legittime e delle riforme che ci sembrano quanto desiderabili altrettanto possibili, è fuori di dubbio che si dovrebbero in ogni caso rispettare i diritti acquistati da non confondersi con alcuna specie di favore mentre sono il corrispettivo di un servizio con patti determinati retribuito. È fuori di dubbio che il riconoscimento di quel diritto vuole essere ordinato con metodo uniforme, spedito e sicuro, ponendosi rimedio in nome della giustizia e della umanità alle lamentate discrepanze, incertezze e complicazioni. Ma è fuori di dubbio ancora che dalla quistione del metodo non dovrebbe rimanere esclusa qualunque quistione di principio. Quanto desiderabile, non sarebbe forse altrettanto possibile che al sistema delle improvvise pensioni succedesse un vero sistema di previdenza? Se un sistema nuovo dovesse improvvisamente succedere

all'antico, si incontrerebbero difficoltà gravi e quasi insuperabili. Ma rispettandosi i diritti acquisiti, la riforma sarebbe indirizzata alle nomine future, le quali, appunto per l'eccessivo numero degli impiegati presenti, procederebbero con qualche lentezza avuto riguardo ai ruoli normali, e darebbero agio a provvedere nel modo più utile ed opportuno. Si obietta che cessando le pensioni si accrescerebbero gli stipendi; ma quando si condanna la moltiplicazione soverchia degli uffizi e degli impieghi non si propone che i pubblici impiegati abbiano un compenso male adeguato alle loro fatiche ed ai loro servizi. Intanto per mettere riparo ad una tendenza troppo pericolosa nell'ordine economico non solo dello Stato, ma anche delle provincie, dei comuni e degli altri pubblici istituti, e per dischiudere la via ad una compiuta riforma si potrebbero distinguere gl'impieghi minori dai maggiori, concedendosi con disposizioni temporanee ai primi una facoltà, che nel caso di nuove nomine si terrebbe almeno sospesa pei secondi.

Cose non credibili si potrebbero narrare intorno all'abuso delle aspettative. Vi sono aspettative giustificate dalla ragione dei tempi e degli eventi, ed altre indegne di ogni scusa per la stranezza dei titoli o per l'eccesso della tolleranza. Col metterle tutte in un fascio non si darebbe prova di giudizio equo e maturo. Dalla ragione dei tempi e degli eventi sono in generale giustificate le aspettative per soppressione di uffizi e per riduzione di ruoli. Ma gli uffizi e ruoli ordinari non dovrebbero andare confusi cogli uffizi e coi ruoli che si riferissero a servizi straordinari e temporanei. Indegne di ogni scusa sono le aspettative per *inettezza, prevaricazioni e mancamenti gravi, avversione alle libere istituzioni, immoralità, imputazione di reati e rifiuto di recarsi al luogo assegnato per residenza*.¹ Il pubblico tesoro ha il carico di oltre a dieci milioni, una parte dei quali dovrebbe scomparire ed essere già scomparsa per ordine del governo, mentre un'altra parte dipende dal voto del parlamento.

¹ Rapporto fatto dal ministro delle finanze al senato presentando un progetto di legge sulle aspettative.

Nel Piemonte colla legge pel bilancio del 1851 si ordinava che dal 1^o luglio di quell'anno fosse sospeso il pagamento delle aspettative di *qualunque natura*, e che non si potesse ripigliare fuorchè in virtù di regio decreto dopo la prova dei diritti e servigi relativi. Si ordinava colla legge pel bilancio del 1854 che le aspettative fossero concesse soltanto: 1^o per soppressione di uffizi e riduzione di ruoli; 2^o per infermità temporanee; 3^o per motivi di famiglia. In qualunque caso gli assegnamenti non avrebbero potuto durare più di due anni. Ma quelle leggi furono tenute in conto di nulla, essendosi continuato a pagare gli assegnamenti antichi ed a concederne dei nuovi. Le altre provincie d'Italia non avevano leggi speciali intorno a questa materia, meno la Toscana, dove si concedeva la disponibilità per un anno solo coll'intero stipendio. È da augurare che una legge generale provveda in modo conforme all'equità, all'eguaglianza ed all'utile pubblico. Intanto distinguendosi le aspettative per soppressione di uffizi e riduzione di ruoli dalle altre, vediamo che si vollero riserbate le prime al potere legislativo e che per le seconde il potere esecutivo sarebbe posto in grado di troncare le incertezze, gli arbitrii e gli abusi.¹

Ma credremo noi che le riforme delle leggi bastino a sciogliere i nodi della burocrazia? Parlando di burocrazia teniamo per certo di non essere frantesi; ed in ogni modo troppo male provvederebbe al decoro degli uomini dedicati al servizio pubblico chi si ostinasse ad alimentare i vizi di un sistema, il quale ne offende la dignità, e ne rende l'opera quanto più complicata e minuta altrettanto meno utile e gradita. Le riforme delle leggi sono necessarie pel migliore ordinamento dell'amministrazione e della finanza; ma non

¹ Con decreto del 28 agosto 1862 si ordinava che gli assegnamenti per aspettative, diverse da quelle che si riferivano a soppressione di uffizi e riduzione di ruoli, dovessero tosto cessare, se dal giorno della concessione fosse trascorso il termine di due anni nel Piemonte e di un anno nella Toscana. Nelle altre provincie gli assegnamenti per causa di salute sarebbero ridotti da un terzo alla metà dello stipendio cessando immediatamente quelli per causa di famiglia. In tutte le provincie avrebbero dovuto cessare ad un tempo le aspettative per cause non previste dalla legge o tali da meritare la censura o revocazione dall'impiegato.

meno necessarie sono le riforme del governo nella parte riservata al potere esecutivo. Ad esso appartiene la facoltà di pubblicare regolamenti e decreti, ma nell'esercizio di tale facoltà si è trasmodato oltre misura. Si dirà che il predominio delle forme è una conseguenza inevitabile del predominio di una burocrazia, la quale regni e governi con buona pace del parlamento e dei ministri. Ma chi non vede come s'intreccino fra loro le cause e gli effetti in guisa che mentre per la molteplicità delle forme si moltiplicano le ingerenze della burocrazia con perdita di tempo, di cure e di danaro, le ingerenze della burocrazia inducono alla moltiplicazione delle forme, con moltiplicati imbarazzi, inconvenienti e dispendi? Da questo circolo vizioso un governo non esce fuorchè cominciando dal riformare sè medesimo colla riforma de' suoi regolamenti e decreti. Ed in questo circolo vizioso tanto più si addentra, quanto più s'impromette di uscirne, allorchè per combattere l'eccesso della burocrazia si giova de' suoi consigli ed aiuti, non sapendo col sistema delle indagini dirette e di una franca pubblicità nè temperare la propria fidanza nè supplire alla propria debolezza ed impotenza. Nell'opera delle riforme si richiede che la professione dei principii, accompagnata da propositi certi e fermi, non sia disgiunta dalla notizia dei fatti e dalla opportunità e convenienza dei metodi; altrimenti le larghe promesse, rendendo manifesto il buon volere di coloro che le fanno, riescirebbero soltanto a deludere la buona fede di coloro che le ascoltano.

Volgendosi il discorso alle quistioni del nostro ordinamento nazionale si comprende di leggieri che i quattro problemi dell'*amministrazione*, della *finanza*, della *economia* e della *politica* sono per indole e natura fra loro collegati da rapporti intimi e necessari. Nel caso presente diamo il titolo di *economia* a quel complesso di provvedimenti e di sistemi, dai quali dipende il migliore indirizzo della privata attività ed il maggiore progresso della pubblica ricchezza. Intorno al problema amministrativo abbiamo già spese non poche parole, alle quali ci resta da aggiungere che le migliori garantigie sono per esso riposte non solo nella riforma delle

leggi e del governo, ma anche nell'esercizio dei ricorsi, nella responsabilità degli agenti, nelle franchigie degli interessati e nella competenza del potere giudiziario contro la violazione di qualsivoglia diritto.

Il problema delle finanze è principalmente riposto nell'ordine delle spese, dei servigi e dei tributi, nel voto dei bilanci e dei conti, nel metodo dei registri, dei riscontri e delle verificazioni. Se giovasse riandare le cagioni del nostro sbilancio, cresciuto con tanta rapidità, non peccherebbe d'ingiustizia chi le ripetesse: 1° dalla eredità tramandata dai caduti governi e dalle temporanee dittature; in alcune provincie coll'aumento delle spese, ed in altre coll'aumento delle spese e colla abolizione delle imposte; 2° dalla qualità dei sistemi applicati alle diverse parti della pubblica amministrazione senza consiglio provvido e discreto; 3° dalle conseguenze delle improvvise trasformazioni, le quali non riescono ad impedire che nuovi abusi si aggiungano per qualche tempo agli antichi; 4° dai mutamenti che dalla novità dei tempi sembrano richiesti nell'esercizio delle cariche e degli impieghi; 5° dalla convenienza di provvedere a servigi troppo trascurati ed a bisogni troppo imperiosi della moderna civiltà; 6° dalla necessità di compiere l'impresa della unità e della indipendenza nazionale.

Abbiamo insistito in modo particolare sullo sbilancio ordinario, al quale è da porre riparo col risparmio delle spese e coll'aumento delle rendite, non essendo da tacere che mentre il primo non potrà procedere immediatamente e quasi per incanto dalle invocate riforme, il secondo dovrà soprattutto conseguire dallo svolgimento progressivo della pubblica prosperità e ricchezza, onde sempre più feconde si renderanno le antiche e le nuove imposte. Intanto la finanza non è priva dei compensi che dalla vendita dei beni nazionali le sarà dato di ritrarre, riscontrandosi in ciò un mezzo indiretto per ricomporre nel presente ed avvantaggiare nell'avvenire le condizioni di essa, ed un mezzo diretto per recare ad atto una riforma economica della massima importanza anche nei rapporti politici e sociali.

Dello sbilancio straordinario abbiamo toccato di volo

per non entrare nel campo dell'ignoto o del fantastico cogli almanacchisti delle riforme, delle economie e delle finanze. Fra le spese che ad esso si riferiscono alcune sono più o meno prevedute ed altre riescono imprevedibili per la qualità e pel tempo; alcune sono inevitabili fino ad un certo segno ed altre si possono più o meno temperare e differire. Necessità prima e suprema è tenerci pronti a vendicare i diritti della nazione e indurre negli animi fiducia e rispetto colla saviezza dei propositi e col nerbo delle armi. Inevitabili le spese per l'esercito, per l'armata e per le rapide comunicazioni, immediatamente indirizzate a vincere gli ostacoli opposti dalla stessa geografia alla comunanza delle idee, degli affetti, degli interessi e dei destini. Differibili le spese non imposte dalla urgenza, quantunque dall'argomento della pubblica utilità sieno per essere a miglior tempo raccomandate. La quistione del bilancio straordinario dipende da quistioni di politica interna ed esterna, delle quali lo stesso bilancio ordinario per modo diretto e indiretto non può a meno di risentirsi. Quindi una previdenza sempre maggiore nelle spese ed una alacrità sempre maggiore nelle imposte, dandosi opera insieme a quelle riforme, le quali valgano a rinfrancare gli animi confortandoli a sostenere con fiducia e con amore le prove di un sacrificio non amareggiato e non combattuto dal sentimento della dignità offesa e delle speranze deluse.

I mezzi straordinarii delle vendite e del debito pubblico prendono dagli stessi mezzi ordinari quella opportunità e quella efficacia, onde riescono meno pericolosi e più profittevoli. Nessuno proporrà, a cagione d'esempio, che alla vendita dei beni nazionali si ricorra ad un tratto quando più preme il bisogno, perchè nessuno ignora che l'eccesso, la premura e l'urgenza della offerta avrebbero un effetto peggiore di qualunque aspettazione. Ma nessuno vorrà nemmeno dissentire che il ricorso al credito pubblico nelle nostre condizioni e circostanze debba essere avvantaggiato da provvedimenti i quali riescano a favorirne e ad ampliarne la richiesta. Una legge sulla franchizione dei canoni, dei censi e delle decime otteneva l'approvazione del senato

ed era accolta e commendata dagli uffizi della camera dei deputati, alla quale se ne riferiva fino dal 12 agosto 1862.

Dall'argomento delle leggi e del bilancio siamo passati a ragionare del sistema delle imposte. Dopo avere distinte le tasse principali dalle accessorie e suppletive, cioè le tasse dirette alla proprietà stabile ed alla ricchezza mobile dalle tasse chiamate indirette, abbiamo richiamato il pensiero verso i principii di una generale perequazione. L'unità del bilancio è più apparente che vera finchè gli aggravi ed i compensi non sono colle medesime norme e proporzioni ragguagliati e distribuiti. Per non ripetere le cose dette, specialmente intorno alla riforma municipale e provinciale, ci restringeremo a ricordare che le riforme delle leggi e del governo, del bilancio e dei tributi non bastano se i servigi della finanza non sieno ordinati con semplicità e compartiti con economia, cominciandosi dalle direzioni generali, ond'è circondato il ministro, e procedendosi innanzi nelle cinque direzioni speciali del debito pubblico, nelle sei del contenzioso finanziario, nelle diciotto del tesoro, nelle ventisette delle gabelle e nelle cinquanta del demanio. ¹

Non sarebbe superfluo ricordare ciò che è nella mente e nel desiderio di tutti; vale a dire la riforma del sistema delle riscossioni e delle tesorerie, sapendosi troppo bene che abbiamo tuttora in Italia alcuni metodi, i quali hanno il tristo privilegio di rendere quanto gravi le spese, altrettanto incerte le entrate. La Toscana si pregia della istituzione del camarlingo per la quale, estratti a sorte i nomi di tre contribuenti e posti a voti, il preferito con maggioranza assoluta assume l'ufficio di esattore per quattro anni. Se non accetta paga una multa di cento lire a favore di chi accetta; può nominare un procuratore o sostituto rispondendone del proprio e coll'approvazione del magistrato municipale. Le penalità a carico

¹ Direzioni generali e segreterie: impiegati n° 667 coo L. 1,691,100; direzioni speciali delle tasse dirette o° 1861 con L. 2,220,497 20; del demanio n° 768 con L. 1,818,300; delle gabelle o° 719 con L. 1,870,900; del tesoro n° 384 coo L. 854,000; del debito pubblico n° 164 con lire 302,500.

Per giuoco del lotto nelle provincie settentrionali e centrali, impiegati n° 211 coo L. 298,288,14; nelle provincie meridionali, impiegati o° 1033 con lire 1,124,566,75.

dei morosi vanno per metà a beneficio di esso e per metà a beneficio del comune a compenso della prestazione dovuta all'erario. « Il camarlingo in Toscana non solo paga le spese del comune, ma esige insieme le tasse dello Stato, i contributi provinciali, e spedisce un solo avviso ai contribuenti con economia di spesa e di tempo. Risedendo nel capo luogo di ogni comune è facilmente accessibile ai contribuenti in ogni tempo, per cui il pagamento delle tasse si eseguisce col minore incomodo possibile. I camarlinghi corrispondono con le casse delle provincie; versano nelle casse delle dogane compartimentali a rate bimestrali le tasse prediali, e in quelle di prefettura le tasse di famiglia e i contributi provinciali, ed eseguiscano per conto della depositaria e della prefettura i pagamenti delle provvisioni agli impiegati dello Stato e tutti quelli che loro vengono ordinati. Le casse delle dogane e delle prefetture corrispondono con la cassa centrale dello Stato e così con un semplice ordinamento si collega la *contabilità* del comune, della provincia e dello Stato. »¹

Quando si parla del sistema toscano non è da dimenticare che in altre provincie d'Italia sono in vigore sistemi diversi più nei modi e nelle forme di quello che sia nella qualità e nella sostanza. Nella Lombardia il comune sceglie con pubblico concorso l'esattore, il quale ha l'incarico di riscuotere anche le imposte del governo versandole nella cassa dell'esattore provinciale. I piccoli comuni non sono d'impedimento all'applicazione del sistema, il quale da lungo tempo fa buonissima prova. Nelle provincie meridionali il comune nomina il proprio cassiere ed ha facoltà di proporre una terna per la nomina dell'esattore che riscuote le tasse governative. La differenza nei termini dei contratti di due anni e di tre non permette di affidare le riscossioni municipali e governative all'esattore medesimo. Ma il sistema non ha fatto mala prova, quantunque il comune, avendo obbligo di rispondere verso il governo, non ottenga dall'esattore nominato quelle guarentigie che si richiedono in Lombardia ed in Toscana. Nelle sole provincie di Piemonte e di Parma

¹ *Rivista dei comuni italiani*, Marzo 1861.

gli esattori sono impiegati governativi. Il sistema degli esattori municipali, che prevale in Italia, può essere recato ad unità e perfezione colle riforme richieste dall'ordinamento dei municipii e delle provincie. Lo Stato, giovandosi degli esattori comunitativi e provinciali tanto per riscuotere quanto per pagare, renderebbe un ottimo servizio ai contribuenti ed ai creditori colla maggiore semplicità, agevolezza ed economia. Non si avrebbe poi bisogno di casse centrali e di altri congegni amministrativi pel deposito e pel trasferimento del danaro, qualora questo doppio ufficio fosse affidato ad una banca istituita colle opportune condizioni e cautele.

È da sperare che la semplicità e l'economia del servizio si vogliano mettere in accordo colla sicurezza delle riscossioni. Nelle provincie di Piemonte e di Parma gli esattori delle contribuzioni dirette, essendo impiegati governativi, ricevono un compenso determinato, versano nelle tesorerie le somme riscosse e non rispondono delle quote inesigibili. Nella Lombardia l'esattore nominato dal comune col mezzo di pubblico concorso è retribuito coll'aggio di un tanto per cento ed è obbligato anche per le somme non riscosse. Egli corrisponde col ricevitore provinciale scelto dalla provincia alle medesime condizioni e poste in corrispondenza col tesoro dello Stato. Nelle Romagne, nell'Umbria e nelle Marche non sono da confondere gli esattori eletti dal governo col sistema dell'appalto per le contribuzioni dello Stato dagli esattori particolari delle provincie e dei comuni, quantunque il patto anche pel non riscosso e l'esercizio del privilegio fiscale si applichi a tutti i casi indistintamente. Nelle provincie meridionali gli esattori sono per regola generale nominati dai comuni i quali non preferiscano di rimettersi al percettore governativo del distretto. I percettori del distretto dipendono dal ricevitore generale risedente nella provincia, e mentre l'esattore del comune risponde al percettore del distretto, e questo al ricevitore generale della provincia, tutti rispondono al governo e tutti ricevono un aggio. L'ufficio delle riscossioni si estende a qualunque entrata pubblica ed è congiunto coll'ufficio della tesoreria per soddisfare ai mandati di pagamento.

Il sistema del Piemonte ha il difetto di credere certo il carico dello Stato con un ordine nuovo d'impieghi, e di rendere incerto l'effetto del servizio nella riscossione delle imposte. I sistemi delle provincie lombarde e meridionali hanno buone parti, e parti migliori ha quello della Toscana, il quale starebbe in cima di tutti gli altri se porgesse un esempio imitabile in modo generale ed assoluto. Qualunque sia il giudizio che si porti di questi diversi sistemi è certo che per ricomporli cogli opportuni temperamenti fra loro si dovranno richiamare a quei principii di pubblica amministrazione, i quali si collegano cogli ordini non solo delle riscossioni, ma ben anche delle tesorerie, dei riscontri, della vigilanza e dei conti. Quanto alle riscossioni non sarà da pretermettere il patto del riscosso pel non riscosso, ma non saranno nemmeno da porre in non cale quei servigi che dai comuni e dalle provincie si potrebbero recare.

Noi crediamo di potere significare il nostro concetto col seguente dilemma. O si hanno esattori comunitativi e provinciali, e non sappiamo comprendere perchè si rifiutasse di risparmiare la spesa degli esattori governativi. O non si hanno quegli esattori provinciali e comunitativi, ed è evidente che sarà necessario di supplire alla mancanza con esattori del governo. Ma chi crederà che questo secondo caso entri nella regola generale pei comuni e per le provincie? Chi crederà che l'augurata costituzione municipale e provinciale non possa e non debba agevolare l'ordinamento economico delle riscossioni per lo Stato, per le Provincie e pei Comuni? Chi crederà infine che il servizio delle riscossioni rimanga scompagnato dal servizio dei pagamenti e che il sistema delle tesorerie rimanga scompagnato dal sistema di un banco generale?

Non sarebbe superfluo richiamare ancora alla memoria una verità che ci sembra troppo dimenticata e negletta, qualunque non sia possibile un vero ordinamento della finanza senza un buon ordinamento della scrittura pubblica. Qualche motto avremo pure occasione di farne parlando della corte dei conti, ed ora siamo lieti di vedere svolto questo concetto in un recente discorso, dettato con molta lucidità ed accura-

tezza. Ed ecco le parole, colle quali l' egregio scrittore entra ad esporre le condizioni del vigente sistema: « Potrebbe parere strana ad alcuno l'asserzione che il nostro più urgente bisogno sia sempre un buon ordinamento amministrativo per le finanze, quando appunto per provvedervi, nel 13 novembre 1859, il ministero affrettavasi a ripubblicare la *leggesarda* del 23 marzo 1853 sulla *contabilità* generale dello Stato, perchè ne fosse estesa l'osservanza alle provincie lombarde ed emiliane, e il 3 novembre 1861 ripeteva, in sostanza, la stessa pubblicazione, perchè uniforme procedesse il servizio delle finanze in tutte quante le provincie del regno. Ma basta dare un'occhiata a questa legge per giudicare se abbia alcuna delle qualità poco avanti raccomandate, e se quindi possa dirsi di avere con questa soddisfatto al bisogno. E per cominciare dal principio e da ciò che è fondamento e guarentigia di qualunque siasi amministrazione, qual è la scrittura che come conseguenza di quella legge, è oggi adoperata in tutte le provincie del regno italiano? È ella tale che, interrogandola, possa rispondere prontamente e con certezza qual sia il debito del ministro delle finanze e di ogni suo agente subalterno dal primo all'ultimo? dirci esattamente qual somma debba avere in cassa chiunque ha maneggio di denaro? qual sia l'attivo e il passivo del patrimonio dello Stato nel suo insieme e nei suoi particolari? può metterci sott'occhio ciascuna rendita in rapporto colle spese occorse per conseguirla? permette essa da un canto lo spedito andamento delle operazioni e porge dall'altro facile e sicuro il mezzo per sindacarne in ogni tempo la regolarità e la convenienza? »

L'autore risponde, descrivendo come vadano praticamente le cose nell'ordine delle spese, delle entrate e delle tesorerie, ond'è indotto a soggiungere con onesta franchezza: « Chi potrebbe chiamarsi contento di una scrittura simile, che non è altro, in sostanza, se non una ripetuta registrazione di mandati di entrata e di uscita? che non raccoglie ed ordina le varie operazioni secondo i precetti della ragioneria, sicchè formino la storia fedele, metodica e continua di ogni ramo dell'amministrazione o presentino in se stesse la riprova della loro esattezza, ma sminuzza e sparpaglia in

mille modi strani e diversi entrate e spese unicamente per farle servire al voluto rendiconto, e poi le seppellisce o le mette in disparte come inutile ingombro? d'una scrittura che non dà mezzo all'amministratore di confrontare nei suoi elementi le spese d'oggi con quelle di ieri, di vedere continuamente il rapporto fra il provento e le spese d'un dato lavoro o servizio, di conoscere ad ogni momento le condizioni dei varii capitali patrimoniali, i termini nei quali si trova con ciascuno dei suoi debitori o creditori, ma che si limita a fargli sapere all'incirca quanto denaro abbia speso e quanto gliene resta ancora da spendere? che non si presta alla molteplice varietà di casi che giornalmente occorrono in ogni amministrazione, se non a costo di deludere o falsare le leggi che la regolano? che non permette di riconoscere la vera situazione, non assicura lo Stato della intera riscossione delle rendite nè della loro regolare erogazione in suo servizio? che imbarazza, ritarda, pregiudica affari importantissimi, cagionando spesso disgustose lagnanze e inutili carteggi, spargendo dappertutto il malcontento, e dando occasione a una infinità di abusi e di operazioni fiduciarie che rendono le amministrazioni dei singoli rami di pubblico servizio più intrigate e buie della selva dantesca, illusorio ogni sindacato, spesso impossibile qualunque esatta verifica di cassa? d'una scrittura infine che sembra immaginata apposta per fare dell'amministrazione pubblica un monopolio burocratico e per alimentare un esercito d'impiegati che sono o divengono per la maggior parte dappoco venendo quasi dispensati dall'uso dell'intelletto e dall'obbligo di possedere qualunque speciale istruzione? »

Passando poi a toccare delle riforme che gli sembrano più necessarie ed opportune raccomanda soprattutto che s'introduca nella nostra amministrazione *la scrittura per bilancio*. « La quale non è una invenzione recente o controversa, ma cosa antica, notissima, per universale consenso eccellente e (per giunta) nostrale, perchè la scrittura per bilancio è invenzione italiana o almeno dall'Italia fu fatta conoscere ed estesa a tutta l'Europa fin da quando Venezia, Genova, Pisa, Firenze colle loro famose galere tenevano il monopolio del

commercio marittimo. » Egli amerebbe che fosse tolto il riscontro preventivo della corte dei conti per ciò che si riferisce ai mandati di pagamento, non già per gli altri atti e decreti del governo. « Non si nega (egli dice) che il riscontro preventivo possa talvolta condurre allo scoprimento di errori anche gravi commessi da qualche amministrazione; ma oltrechè sarebbero sempre in ogni caso scoperti dalla corte dei conti nella revisione dei conti annui, quando si tenesse la scrittura per bilancio li scoprirebbe subito e correggerebbe il computista medesimo dell' amministrazione. Oggi sono molti i mandati errònei perchè nè gli uffiziali che li compilano, nè i ministri o i direttori che li autorizzano hanno tempo sufficiente o alcun grave motivo per doversi fare attenzione, parendo loro che spetti specialmente alla corte dei conti a badarvi e che colla sua accettazione gli liberi da ogni responsabilità. »

Non fa mestieri di ricordare per quali rapporti la legge sulla nuova corte dei conti sia collegata con quella della *contabilità* posta temporaneamente in vigore, rimanendo tuttora sospeso il voto del parlamento; quali riserve si facessero per restringere il riscontro preventivo ad un certo ordine di spese, e quale differenza corra fra il pericolo di un errore nelle somme, e di un difetto nelle forme, ed il caso di un arbitrio commesso contro la legge del bilancio. Egli lamenta infine la riunione delle direzioni generali ai ministeri, e il barbaro linguaggio adoperato in tutti i suoi atti dal governo stesso e da' suoi uffiziali. « Il primo dei quali difetti, oltre a compromettere soverchiamente la responsabilità ministeriale, diminuire l' autorità del governo superiore, essere d' enorme aggravio alle finanze, scemare in tutto e per tutto ogni guarentigia di economia, di giustizia, di buon servizio, renderebbe anche, se non impossibile, estremamente difficile la progettata riforma dell' amministrazione finanziaria; ed il secondo costituisce una accusa permanente di mancanza d' italianità nel governo. » ¹

Mancanza d' italianità per la lingua e per lo stile noi riscontriamo pur troppo nelle leggi e nei decreti, negli atti

¹ Pagni, *Sull' amministrazione economica del regno d' Italia.*

del governo e nei discorsi delle assemblee, nelle concioni del fòro, nei temi delle scuole e nelle discussioni delle effemeridi. Italianità vera nei concetti e nelle istituzioni, nella lingua e nello stile noi non l'avremo finchè non siamo tutti educati per ogni rispetto agli spiriti della vita nuova negli ordini della legislazione e della politica, delle scienze e delle arti, dei negozi e della letteratura. La confusione delle favelle, delle leggi e delle idee è un simbolo della Italia rimasta per lungo tempo schiava e divisa, ignota a se medesima e consapevole soltanto dei proprii dolori e delle proprie speranze. Noi assistiamo e partecipiamo ad uno di quei grandi travagli ond'è preceduto e accompagnato il giorno di una grande creazione. Queste parole ci dispensano da ogni commento.

Noi dicemmo che nelle quistioni relative all'ordinamento nazionale d'Italia si comprendono problemi di *amministrazione* e di *finanza*, di *economia* e di *politica*. Obbietto di questo scritto era di toccare anzichè di trattare dei due primi problemi, in parte riepilogando e in parte ampliando alcune fra le principali cose che negli scritti precedenti vennero ricordate con quella brevità e chiarezza che per noi si poteva maggiore. Gli altri due problemi condurrebbero a disputare intorno alle condizioni dei progressi economici aiutati dai progressi morali e civili, dalle franchigie della proprietà e dalle istituzioni di credito; ed a rendere sempre più manifesti quei rapporti intimi e necessari che il problema della economia sociale ha coi problemi dell'amministrazione, della finanza e della politica, la quale è nello stesso tempo causa ed effetto delle gravi difficoltà che ci rimangono da superare e da vincere per comporre i nostri ordini interni e per condurre a compimento la impresa della unità e indipendenza nazionale.

Non potremmo chiudere il presente scritto senza ripetere come un'altra difficoltà ci rimanga da vincere nella pratica costituzionale per riordinare colla necessaria armonia e sollecitudine i sistemi delle leggi, dell'amministrazione e delle finanze. Dopo avere distinto in tre periodi il procedimento

legislativo, parlando della riforma comunale e provinciale, dicevamo che il primo di essi è riposto nella preparazione dei progetti informati ad unità di principii con piena corrispondenza delle parti col tutto. Dicevamo che il secondo periodo si riferisce all'esame dell'assemblea legislativa, la quale potrebbe rimetterlo a commissioni nominate direttamente da essa almeno per l'ordinamento generale dell'amministrazione, della giustizia e delle finanze. Dicevamo che nel terzo periodo, riservato alla discussione ed al voto, la vanità e la intemperanza dei discorsi avrebbero o dovrebbero avere ritegno da migliori regole e discipline. Ma parlando specialmente dei codici, ed invocando l'autorità di egregi scrittori confermata dalla ragione e dalla esperienza, abbiamo detto che la discussione dei principii dovrebbe prevalere alla discussione degli articoli. Ciò che fosse lecito pei codici non sarebbe disdetto logicamente per altre leggi coordinate ad un sistema più o meno complesso di pubblica amministrazione.

I metodi prescritti pei casi ordinarii riescono peggio che inopportuni nei casi straordinarii. Lo statuto, ordinando coll'articolo 53 che tutte le proposte di legge debbano essere dapprima esaminate dalle commissioni *nominate dalle camere* pei lavori preparatorii, meglio provvede del regolamento, il quale si rimette all'esame degli uffizii estratti a sorte. Dall'articolo surriferito è inoltre significato che le discussioni si facciano per ogni articolo delle leggi proposte. Ma non è da credere che lo spirito dello statuto rimanga offeso dalla interpretazione che di quelle parole si faccia con qualche larghezza. Non è da credere che, trattandosi di costituire un nuovo regno, s'intenda di applicare con ogni rigore quelle norme, le quali sembrarono ragionevoli e discrete quando si trattò di un regno già costituito. Non è da credere che ad un metodo, il quale porrebbe nell'alternativa di scegliere fra l'impotenza o la dittatura, non sembri oggimai da preferire un metodo diverso, il quale dall'una e dall'altra ne salvi e ne scampi.

Ciò che avvenne nel Piemonte, dove i poteri conceduti pel fine della guerra furono esercitati anche per l'opera

della legislazione, avverrebbe forse con maggiore necessità nel nuovo regno d'Italia, se troppo a lungo rimanessero incerti e sospesi i problemi relativi a' suoi ordini interni ed al reggimento della cosa pubblica. Delle libere istituzioni non si mostrerebbe amatore, non diremo schietto ed aperto, ma previdente ed accorto colui, il quale non curasse di trarle dalla malaugurata alternativa della impotenza o della dittatura, e di risparmiare ad esse l'ingiuria che ne riceverebbero nel loro principio e nei loro effetti. Le parole di uno statuto non possono contraddire alla sostanza ed al fine di esso. Leggete la storia costituzionale della Inghilterra, e giudicate se al culto delle parole (anzichè all'indirizzo delle idee, delle opinioni e dei costumi) sieno dovuti gl'incrementi del popolo britannico negli usi della vita pubblica. Ma, senza citare un esempio meno confacente al caso nostro, a noi basti distinguere la ragione dei principii da quella, non diremo delle forme, ma dei metodi. Inviolabile e sacro è uno statuto nell'ordine dei principii, i quali naturalmente si svolgono nell'ordine dei tempi e dei progressi civili e politici. E siccome sarebbe impresa vana ed assurda il dare cogli uni o cogli altri di cozzo, così l'accordo fra i concetti primitivi ed il loro svolgimento naturale ed armonico si ottiene e si conserva o col mezzo delle revisioni preordinate o per virtù delle interpretazioni liberamente discusse e riconosciute.

Dalla ragione dei principii passiamo a quella dei metodi, dei quali appunto si disputerebbe nella presente congiuntura. Facciamo una ipotesi. Il parlamento d'Italia voglia (a cagione di esempio) che sia provveduto entro ad un certo termine al buon ordine della pubblica amministrazione con tutte le necessarie riforme legislative. Preparati i progetti per cura principalmente del governo, l'assemblea ne affiderebbe l'esame a commissioni speciali elette direttamente, e poscia ne discuterebbe i principii. Risolti i problemi proposti, e verificata la corrispondenza dei progetti coi principii già accettati, il voto si restringerebbe all'ordine pel quale sarebbero in legge convertiti. La riserva di farne esperimento (quand' anche non fosse indicata) sarebbe

sottintesa; ed ove piacesse d'indicarla per un tempo determinato, non si avrebbe forse ragione di rifiutarla.

Con questo metodo un parlamento non rinunzierebbe alle sue prerogative, com'è talvolta avvenuto, o coll'ordinare la pubblicazione di codici senza discuterne i principii, o coll'attribuire al governo poteri sconfinati. Con questo metodo un parlamento non compirebbe un atto di abdicazione, ma saprebbe prevenire i pericoli di una impotenza proverbiale o di una abusata dittatura. Con questo metodo un parlamento provvederebbe senza indefiniti ritardi all'interesse nazionale ed all'onore delle istituzioni. Gli amici accorti e sinceri delle quali non saprebbero attribuire a colpa di esse le difficoltà dei tempi, degli uomini e delle cose: ma non vorranno nemmeno chiedere ad esse ciò che nelle circostanze straordinarie riuscirebbe ad un vano desiderio. e dischiuderebbe il varco a mormorazioni ed a rampogne meno oneste e discrete; quasichè fossero imprese di poco momento il rivendicare la indipendenza di una nazione, il comporla ad unità di governo e l'educarla alle forme di libero reggimento contro le arti dei nemici interni ed esterni, confortati dalla memoria delle antiche divisioni e dell'antica servitù.

Una sola di codeste imprese basterebbe per mettere alla prova la virtù di un popolo in condizioni assai meno complicate e gravi di quelle fra le quali l'Italia risorge a nuovi destini. Altri popoli si trassero d'impaccio dando piena balia ad un supremo imperante o ad un'assemblea unica, e trascorrendo allora ad atti di violenza stolta e crudele. Noi dobbiamo invece essere lieti di avere uno statulo consacrato dal voto dei popoli a vincolo di fratellanza, a pegno di fede, di concordia e di libertà. Dobbiamo essere lieti di tenere in rispetto, come nei tempi meglio ordinati e tranquilli, tutte le guarentigie e tutte le caulele del governo costituzionale. Ma non potremmo confondere con esse certi metodi, i quali per un soverchio e inopportuno rigore allontanassero dal fine che s'intende di conseguire. Chi ripugna coll'animo dall'idea dell'impotenza o della dittatura non potrà essere franteso raccomandando che si proceda innanzi nell'aperto

cammino, e che il diritto delle libere discussioni si accordi colla suprema necessità di provvedere alle riforme richieste negli ordini amministrativi.

L'ipotesi da noi fatta non ha pregio di novità e non pecca di stranezza, applicando con maggiori cautele all'approvazione delle leggi organiche, o di alcune leggi organiche, un sistema già proposto ed applicato (con guarentigie di gran lunga minori, o piuttosto colla mancanza di ogni guarentigia) alla pubblicazione dei codici. Non pecca di stranezza una ipotesi, per la quale, serbandosi inviolata ed intatta la libertà del discutere, si riconoscerebbe la convenienza di temperare la qualità dei metodi, essendo troppo diverso il periodo che si riferisce alla composizione di uno Stato da quello che è proprio di uno Stato costituito.

I problemi delle leggi organiche e dei bilanci hanno tali rapporti fra loro, e sono così strettamente collegati colla politica interna, coll'amministrazione e colla finanza, da non potersi lasciare sospesi o risolti soltanto per metà. Ma come nelle leggi organiche dovrebbe prevalere la discussione dei principii, evitandosi la confusione delle forme e lo strazio della logica, della lingua e dello stile, così nei bilanci dovrebbe prevalere la discussione delle entrate e delle spese a quella delle teorie generali ed astratte. Anche per essi, finchè non fosse recuperato il tempo perduto, i metodi speditivi sarebbero tanto più utili ed opportuni quanto meno impedita rimanesse la facoltà di proporre emendamenti e riserve. E del resto, riponendosi la dovuta fiducia in migliori regole e discipline, è fuori di dubbio che quella fiducia ha per fondamento principale la bontà dei propositi e la discrezione del giudizio, avvalorate l'una e l'altra dagli usi e dai costumi della vita politica e civile, quantunque ad essi sia molte volte per supplire il desiderio fermo e sincero di cooperare al bene della patria comune.

INDICE DEL VOLUME PRIMO.

PREFAZIONE.	Pag. 1
DEL GOVERNO E DELLA BUROCRAZIA.	4
DELLA RIFORMA MUNICIPALE E PROVINCIALE	
1. Esame dei temperamenti proposti.	51
2. Rapporti della legge municipale e provinciale con altre parti della pubblica amministrazione.	59
3. Legislazione sui Comuni e sulle Province.	55
4. Amministrazione dei Comuni in Francia.	70
5. Dipartimento francese.	83
6. Sistema inglese.	96
7. Sistema americano.	106
8. Ragioni storiche e legislative.	116
9. Confronto fra la legge sarda e le leggi belgiche.	150
10. Consigli di prefettura e Deputazioni provinciali.	144
11. Distinzione fra i comuni, borghi e villaggi.	153
12. Ragioni e limiti delle imposte municipali.	163
13. Dazi di consumo.	179
14. Progetto presentato al Parlamento.	193
15. Necessità di una generale perequazione delle imposte.	206
16. La perequazione delle imposte considerata ne' suoi principali elementi e rapporti.	219
17. Questioni da risolvere.	236
18. Difficoltà legislative e costituzionali.	263
DELLE RIFORME LEGISLATIVE NEI RAPPORTI COLL' AMMINISTRAZIONE E COLLA FINANZA.	
1. L'unificazione e il decentramento.	277
2. Le leggi ed il bilancio.	300
3. I sistemi delle imposte.	327
4. Le tasse sulla rendita.	348
5. Le tasse indirette e suppletive.	371
6. L'amministrazione e la finanza.	390

349,119





